

N° 167

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 11 décembre 1991.

Dépôt public au Journal officiel du 12 décembre 1991.

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1991.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de contrôle (1) chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991.*

TOME II

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Président*

M. Paul MASSON,

*Rapporteur*

M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Paul Masson, *président* ; MM. Jean Delaneau, Jean-Pierre Bayle, Charles Lederman *vice-présidents* ; Xavier de Villepin, *rapporteur* ; Paul Girod, *secrétaire* ; MM. François Autain, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Auguste Chupin, Claude Estier, Jacques Genton, Roger Husson, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Jean Lecanuet, Michel Poniatowski, André Rouvière, Bernard Seillier.

Voir les numéros :

Sénat : 420 et T.A. 138 (1990-1991).

---

Traité et conventions.

**A. LES AUDITIONS PUBLIQUES DE LA  
COMMISSION**

1. Audition de M. Hubert Blanc, Préfet, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes, le 25 juillet 1991 .....	7
2. Audition de M. Bernard Grasset, Directeur général de la police nationale, le 25 juillet 1991 .....	11
3. Audition de M. Jean-Claude Saffache, adjoint du Directeur Général des douanes, le 25 juillet 1991 .....	15
4. Audition de M. Jean Marc Sauvé, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, le 25 juillet 1991 .....	19
5. Audition de M. François Dopffer, Directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le 25 juillet 1991 .....	25
6. Audition de M. Emile Cazimajou, Ambassadeur, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes, le 25 juillet 1991 .....	31
7. Audition de M. Roger Lejeune, Chef du service central de la police de l'air et des frontières, le 25 juillet 1991 .....	35
8. Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, le 12 septembre 1991 .....	39
9. Audition de M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, le 26 septembre 1991 .....	47
10. Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, le 26 septembre 1991 .....	55
11. Audition de Mme Isabelle Renouard, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, le 2 octobre 1991 .....	65

12. Audition de M. Bernard Gravet, Sous-Directeur des ressources et liaisons à la direction centrale de la police judiciaire et de M. Vendelin Hreblay, Directeur de l'application nationale du système d'information Schengen (S.I.S.), le 2 octobre 1991 .....	71
13. Audition de M. Michel Richardot, Chef de l'office central de répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), le 2 octobre 1991 .....	77
14. Audition de M. Roger Lejeune, Chef de la police de l'air et des frontières (PAF), le 2 octobre 1991 .....	85
15. Audition de MM. Bernard Lathière, Président d'Aéroports de Paris et Rouaud, chargé de mission pour les affaires européennes auprès du Directeur général d'Aéroports de Paris, le 14 novembre 1991 .....	91
16. Audition de MM. Michel Mikkelsen, Sous-Directeur des affaires européennes au service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.), et Evenas, Responsable des télécommunications au ministère de l'Intérieur, le 14 novembre 1991 .....	97
17. Audition de M. Eric Jooss, ingénieur de la Direction des transmissions et de l'informatique au ministère de l'Intérieur, et de M. Pierre Claudon, chef de projet de l'application nationale du S.I.S à la Direction des transmissions et de l'informatique au ministère de l'Intérieur, le 14 novembre 1991 .....	103
18. Audition de Mme Martine de Boisdeffre, Conseiller technique au Cabinet du Ministre délégué aux affaires européennes, le 28 novembre 1991 .....	109
19. Audition de Mme Elisabeth Guigou, Ministre délégué aux affaires européennes, le 28 novembre 1991 .....	117
20. Audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur, le 5 décembre 1991 .....	125

## **B. LES MISSIONS A L'ETRANGER**

21. Compte rendu de la mission aux Pays-Bas du 16 au 18 octobre 1991 .....	135
22. Compte rendu de la mission en Espagne les 29 et 30 octobre 1991 .....	157
23. Compte rendu de la mission en Italie les 4 et 5 novembre 1991 .....	183
24. Compte rendu de la mission en Allemagne du 10 au 13 novembre 1991 .....	205
25. Compte rendu de la mission à Bruxelles le 26 novembre 1991 .....	217

C. COMMUNICATION du Président et du Rapporteur devant la Commission des Lois du Sénat, le 6 novembre 1991 .....	227
---	-----

D. COMPTE RENDU du Groupe central Schengen du 18 septembre 1991 .....	235
---	-----

## **E. LA CORRESPONDANCE DE LA COMMISSION**

28. Lettre de M. Roger LEJEUNE, chef du service central de la Police de l'Air et des Frontières, du 10 octobre 1991 .....	242
29. Lettre de M. JJ. PASCAL, Préfet, directeur central des Renseignements Généraux, du 7 novembre 1991 .....	246
30. Lettre de M. Paul MASSON, Président de la Commission de contrôle, à M. JJ. PASCAL, directeur des Renseignements généraux, du 19 novembre 1991 .....	247
31. Lettre de M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 12 novembre 1991 .....	249
32. Lettre de M. Jean BOCK, Président du Conseil interparlementaire de Benelux, du 18 novembre 1991 .....	251
33. Lettre de M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 25 novembre 1991 .....	254

34. Lettre de M. Gérard BOYER, secrétaire général du Syndicat Indépendant de la Police Nationale, du 27 novembre 1991 .....	255
35. Lettre de M. Richard GERBAUDI, secrétaire général de la Fédération Autonome des Syndicats de Police, du 27 novembre 1991 .....	259
36. Lettre de M. Alain BRILLET, secrétaire général de la Fédération Nationale Autonome de la Police, du 2 décembre 1991 .....	267
37. Lettre de M. H.M. LARNAUDIE, Président du Syndicat C.G.C. des Corps en Civil de la Police Nationale, du 2 décembre 1991 .....	268
38. Lettre de M. Jacky VIALLET, secrétaire général du Syndicat National des Policiers en Tenue de France et d'Outre-Mer, du 2 décembre 1991 .....	273
39. Lettre de M. Jean-Louis CERCEAU, secrétaire général de la Fédération Syndicaliste Force Ouvrière de la Police Nationale, du 4 décembre 1991 .....	276
40. Lettre de M. Gérard PAIN, Président du Syndicat Professionnel des Policiers de France, du 5 décembre 1991 .....	278
41. Lettre de M. Jean-Luc RAGEUL, secrétaire général adjoint du Syndicat C.F.D.T. de la Police Parisienne - Ile de France, pour le Bureau National C.F.D.T. de la Police Nationale, du 6 décembre 1991 .....	281
42. Lettre de M. Jean- Marc SAUVE, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, du 6 décembre 1991 .....	283
43. Lettre de M. Paul MASSON, Président de la Commission de contrôle, à Mme Elisabeth GUIGOU, du 8 novembre 1991, restée sans réponse .....	294
44. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à Mme Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux Affaires européennes, du 27 novembre 1991, restée sans réponse .....	295
45. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 27 novembre 1991, restée sans réponse .....	296
46. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à M. Paul QUILES, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, du 27 novembre 1991, restée sans réponse .....	297

## **LES AUDITIONS DE LA COMMISSION**



**ANNEXE 1.**

**Audition de M. Hubert BLANC,**

**Préfet, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas**

**pour la libre circulation des personnes, le 25 juillet 1991**



AUDITION DE  
M. HUBERT BLANC, PRÉFET,  
ANCIEN COORDONNATEUR AUPRÈS DE  
M. ROLAND DUMAS  
POUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES  
25 JUILLET 1991

Après que M. Paul Masson, président, eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991, et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Hubert Blanc sur trois aspects de la convention d'application de l'accord de Schengen : la politique des visas, le rôle du comité exécutif et la coopération judiciaire.

M. Hubert Blanc, ayant précisé son rôle au cours de la négociation de la convention, a remarqué qu'en matière de visas, celle-ci avait été rédigée dans l'optique d'un renforcement de la politique d'harmonisation amorcée à la suite même de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, ainsi que dans le cadre du comité "ad hoc" sur l'immigration fonctionnant au sein de la Communauté européenne. Les pays signataires sont ainsi parvenus à un accord sur une liste commune de pays soumis à l'obligation de visa, cette liste gardant toutefois un caractère évolutif. Des négociations intergouvernementales ont également été menées ayant pour objectif une harmonisation des conditions matérielles de délivrance et d'instruction des demandes de visa, sur la base de critères communs aux Etats parties.

A la demande de M. Paul Masson, président, M. Hubert Blanc a précisé que ces principes communs devraient être retranscrits en droit français par la voie d'une circulaire interne.

En réponse aux questions de MM. Xavier de Villepin, rapporteur, Charles Lederman, vice-président, et Bernard Laurent concernant la liste commune des pays soumis au visa, il a rappelé que chaque pays membre gardait le droit de déroger à cette

liste pour son propre compte et que le principe de la réciprocité devrait être systématiquement appliqué.

Sur une remarque de **M. Marc Lauriol**, **M. Hubert Blanc** a par ailleurs constaté que cette politique d'harmonisation des visas constituait une des conditions de l'entrée en application du principe communautaire de libre circulation.

Concernant le comité exécutif, **M. Hubert Blanc** a rappelé qu'il s'agissait de la pérennisation de l'organisation mise en place au moment de la négociation de la convention et que ses décisions ne s'imposeraient pas directement dans l'ordre juridique interne. Son fonctionnement s'articule autour de réunions semestrielles des ministres compétents ainsi que d'échanges de vues réguliers dans le cadre du groupe central de suivi réunissant les fonctionnaires responsables permanents de chaque pays. S'y ajoutent un certain nombre de groupes de travail techniques, dont **M. Hubert Blanc** a précisé le rôle à la demande de **MM. Paul Masson**, président, et **Marc Lauriol**. Il a par ailleurs affirmé, en réponse à l'interrogation de **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, que le contrôle des Etats sur les travaux du comité exécutif serait assuré de manière permanente. Au sujet de la coopération judiciaire, il a souligné que les dispositions juridiques mises en place par la convention étaient de portée modeste et que leur application se ferait dans le cadre de réunions des ministres de la justice.

**M. Paul Masson**, président, s'est enfin interrogé sur la compatibilité des décisions récentes, prises par le Conseil des ministres français en vue du renforcement du contrôle des flux migratoires, avec le dispositif Schengen. En réponse au Président, **M. Hubert Blanc** a reconnu en l'espèce l'utilité d'une concertation.

**MM. Charles Lederman**, vice-président, **Marc Lauriol** et **Bernard Laurent** se sont en outre inquiétés des difficultés que seraient susceptibles de poser les différents degrés de sévérité des contrôles nationaux. **M. Hubert Blanc** leur a répondu que la législation sur les étrangers restait, pour le moment, de la compétence nationale. Il a cependant constaté, en conclusion, qu'à terme, l'"esprit de Schengen" devrait conduire à une harmonisation des politiques d'immigration des Etats parties à la convention.

**ANNEXE 2.**

**Audition de M. Bernard Grasset,**

**Directeur général de la police nationale, le 25 juillet 1991**



**AUDITION DE M. BERNARD GRASSET,**  
**DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA POLICE NATIONALE**

**25 JUILLET 1991**

Répondant aux questions de MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur, Jean Delaneau, vice-président, et Bernard Laurent, M. Bernard Grasset a tout d'abord évoqué les modalités du contrôle qui seraient désormais opérées à l'intérieur des frontières nationales après la mise en place des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

M. Bernard Grasset a ainsi estimé que, indépendamment des contrôles d'identité, la police nationale et la gendarmerie disposaient de moyens adaptés pour identifier et rechercher des personnes en situation irrégulière.

Un débat s'est alors instauré, auquel ont également participé MM. Marc Lauriol, François Autain, Jean-Pierre Bayle, vice-président, et Charles Lederman, vice-président, sur l'accroissement possible des contrôles d'identité destinés notamment à vérifier les déclarations obligatoires souscrites par les étrangers circulant à l'intérieur de l'espace Schengen.

S'agissant des conditions du redéploiement inévitable des personnels de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.), M. Bernard Grasset a indiqué que celui-ci ne poserait pas de problème majeur : un tiers des effectifs de la P.A.F. actuellement en fonctions aux frontières terrestres nationales serait réaffecté dans les départements frontaliers, ainsi que dans les aéroports où les besoins sont grands.

M. Bernard Grasset a estimé que ce redéploiement serait opérationnel entre 1993 et 1994, comme l'ensemble du dispositif.

Le directeur général de la police nationale a ensuite rappelé que des officiers de liaison seraient échangés entre les pays parties et que des détachements de policiers français dans des aéroports étrangers seraient possibles.

En réponse à M. Paul Masson, président, M. Bernard Grasset a précisé que l'homogénéisation des contrôles aux frontières

extérieures serait définie le plus clairement possible par le comité exécutif et contrôlée par les officiers de liaison sur place.

A une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur l'avenir des saisies de stupéfiants aux frontières nationales, **M. Bernard Grasset** a reconnu qu'en 1990, 43 % de l'héroïne et 18 % de la cocaïne avaient fait l'objet de saisies aux frontières nationales. Il a précisé que les transports de stupéfiants étaient de plus en plus effectués par bateau ou container plombé ; les nouvelles modalités de contrôle ne poseraient cependant pas de problèmes majeurs à cet égard.

**M. Bernard Grasset** a également évoqué les nouvelles filières de la drogue impliquant une coopération policière accrue avec l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne.

Débatant enfin avec **MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur, et Jean Delaneau, vice-président**, de la procédure de déclaration obligatoire prévue par la convention d'application, **M. Bernard Grasset** a indiqué que les conditions de son application -lieu, moment ou contenu de cette déclaration-, n'étaient pas encore définies.

Une cellule de réflexion spécifique, a ajouté **M. Bernard Grasset**, a été mise en place au ministère de l'intérieur pour préparer l'application de ces dispositions. Il a enfin indiqué que la circulaire concernant les conditions de délivrance des visas était prête.

**ANNEXE 3.**

**Audition de M. Jean-Claude Saffache,**

**adjoint du Directeur Général des douanes, le 25 juillet 1991**



AUDITION DE M. JEAN-CLAUDE SAFFACHE,  
ADJOINT DE M. JEAN-DOMINIQUE COMOLLI,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES DOUANES  
25 JUILLET 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Jean-Claude Saffache sur les conséquences de l'accord de Schengen sur l'organisation des contrôles dans les ports maritimes, la lutte contre le trafic de drogue et l'affectation des personnels des douanes.

M. Jean-Claude Saffache a tout d'abord rappelé que la mise en oeuvre de l'accord de Schengen entraînait un allègement des contrôles aux frontières internes, s'accompagnant d'un renforcement des contrôles aux frontières externes. A cette fin, la direction des douanes a amorcé un redéploiement de ses effectifs qui a touché 15 % du personnel au cours des trois dernières années ; ce redéploiement tend à alléger la présence aux frontières internes et à la renforcer dans les aéroports et les ports maritimes, de façon à assurer notamment un contrôle plus efficace des voyageurs transportés par ferry. En outre, 1.600 emplois ont été supprimés en quatre ans.

En réponse à M. Auguste Cazalet qui s'est inquiété des conséquences pratiques de ce redéploiement pour les douaniers, M. Jean-Claude Saffache a assuré qu'il s'était opéré dans des conditions "assurant la paix sociale".

Aux questions de MM. Xavier de Villepin, rapporteur et Jean-Pierre Bayle, vice-président, concernant les répercussions de la convention en matière de lutte contre les stupéfiants, M. Jean-Claude Saffache a répondu qu'il existait une clause de sauvegarde permettant à un Etat partie de prendre des mesures pour s'opposer à l'importation de drogue ; les Pays-Bas, dont la législation en matière de stupéfiants est plus libérale que celle des autres Etats parties, se sont engagés à prendre des mesures pour prévenir l'exportation de drogue à partir du territoire néerlandais.

M. Bernard Seillier s'est ensuite enquis des modifications des méthodes de travail des douanes rendues

nécessaires par l'entrée en vigueur du dispositif Schengen, notamment au regard des "livraisons contrôlées".

**M. Jean-Claude Saffache** a souligné que les contrôles systématiques aux frontières seraient remplacés par des contrôles sélectifs et mobiles s'opérant en retrait des frontières, sans que l'adoption d'un dispositif juridique nouveau ne soit nécessaire à cette fin. Les cellules de renseignement chargées d'établir des profils de risque et présentes notamment sur les ports seront en outre renforcées. **M. Jean-Claude Saffache** a par ailleurs signalé qu'un projet de loi actuellement en préparation et relatif aux "livraisons surveillées" de drogue permettrait de renforcer les garanties juridiques accordées aux agents des douanes.

**M. Bernard Laurent** a fait part de son inquiétude quant à l'impact des réductions d'emplois sur l'efficacité de la politique des douanes.

**M. Charles Lederman, vice-président**, s'étant interrogé sur la compatibilité des mesures prises au regard du Traité de Rome, **M. Jean-Claude Saffache** a rappelé que la Commission des Communautés avait été associée en permanence aux négociations et que les contrôles d'ordre public restaient de la compétence nationale.

En réponse à une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, concernant les modalités d'application pratique de la coopération en matière de lutte contre les stupéfiants prévue à l'article 71 de la convention, **M. Jean-Claude Saffache** a enfin précisé qu'il appartiendrait à chaque Etat partie de prendre les mesures nationales qui s'imposent pour un contrôle efficace et que la coopération administrative en la matière, comprenant notamment le développement des échanges de renseignements, avait été renforcée au sein de la Communauté des Douze.

**ANNEXE 4.**

**Audition de M. Jean Marc Sauve,**

**Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques  
au ministère de l'Intérieur, le 25 juillet 1991**



AUDITION DE M. JEAN-MARC SAUVÉ,  
DIRECTEUR DES LIBERTÉS PUBLIQUES  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

25 JUILLET 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Jean-Marc Sauvé sur deux points : les modalités de la déclaration obligatoire que devront souscrire les ressortissants d'Etats tiers circulant dans l'espace Schengen et le traitement des demandes d'asile.

M. Jean-Marc Sauvé a tout d'abord rappelé que la déclaration obligatoire n'était qu'une disposition parmi d'autres prévues dans la convention d'application et destinées notamment à contrôler les flux migratoires.

M. Jean-Marc Sauvé a insisté sur le fait que la déclaration obligatoire que la France entend faire souscrire à la frontière même n'est pas un contrôle, lequel est supprimé par l'article 2 de la convention, mais est "susceptible de déboucher sur un contrôle".

M. Jean-Marc Sauvé a indiqué qu'il conviendra de définir en premier lieu les étrangers auxquels la déclaration obligatoire sera imposée : ressortissants d'Etats tiers ou d'Etats soumis à obligation de visa ; ensuite, d'arrêter les sanctions du non-respect de l'obligation de déclaration, qui sera assimilable à un délit de franchissement irrégulier de frontière ; enfin, de préciser les modalités pratiques du recueil de la déclaration.

Répondant à M. Paul Masson, président, M. Jean-Marc Sauvé a indiqué que des informations relatives aux ressources du déclarant pourraient figurer sur le formulaire, tout en précisant que la convention d'application prévoit l'obligation de ressources en cas de franchissement de frontière.

M. Jean-Marc Sauvé a précisé à M. Charles Lerderman, vice-président, que ces déclarations obligatoires

feraient l'objet elles-mêmes d'un contrôle en tant que de besoin. En outre il a spécifié que le contrôle des personnes relèverait des brigades frontalières mobiles de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.), postérieurement au passage frontalier.

**M. Jean-Marc Sauvé** a ensuite abordé le traitement des demandes d'asile, tel qu'il figure dans le dispositif de la convention. Le chapitre VII, qui institue le principe de la réadmission des demandeurs d'asile d'un Etat partie vers un autre Etat partie, prévoit un système d'échange d'information et de demandes de réadmission. Le but poursuivi, a précisé **M. Jean-Marc Sauvé**, consistera à définir des règles pratiques communes et à veiller à ce que des procédures permettent, dans chaque Etat, une application équivalente des engagements. Il suppose une vérification périodique et réciproque, pour chaque partie, de l'exacte application des dispositions conventionnelles par toute autre partie.

Répondant aux questions de **MM. Charles Lederman, vice-président, Bernard Laurent et Marc Lauriol**, **M. Jean-Marc Sauvé** a rappelé que l'éventuel non-respect, par une partie, de la convention, serait réglé par le comité exécutif et non par une procédure juridictionnelle autonome. Il a spécifié que la convention de Schengen reconnaissait la supériorité des dispositions de la Convention de Genève sur les réfugiés par rapport à ses propres dispositions.

**M. Jean-Marc Sauvé** a rappelé que l'Etat considéré comme responsable dans le cadre d'une demande d'asile sera celui qui aura été le plus impliqué dans l'entrée du demandeur au sein de l'espace Schengen. Il a également souligné que les dispositions de la convention écartaient le risque des demandes d'asile multiples.

Répondant enfin à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, **M. Jean-Marc Sauvé**, estimant que les conditions d'application de la convention ne seraient pas réunies avant 1993, a par ailleurs indiqué les modifications législatives qu'entraînerait la mise en place de la convention.

Tout d'abord, un projet de loi portant modification de l'ordonnance de 1945 sur les conditions d'entrée et d'éloignement des étrangers permettra de traiter le signalement d'un étranger non admissible, inscrit par une autorité étrangère, au Système d'information Schengen (S.I.S.).

Un second projet de loi permettra d'autre part de prévoir les sanctions en cas de défaut de la déclaration obligatoire de la part des ressortissants d'Etats tiers circulant dans l'espace Schengen.

Un troisième projet de loi prévoira la prise en charge obligatoire, par le transporteur, d'un étranger dont l'entrée est refusée, ainsi que les sanctions pénales applicables aux transporteurs concernés.

Enfin, une réglementation nouvelle devra être mise en place en ce qui concerne les armes et munitions.



**ANNEXE 5.**

**Audition de M. François Dopffer,**

**Directeur de l'office français de protection des réfugiés et  
apatrides (OFPRA), le 25 juillet 1991**



AUDITION DE M. FRANÇOIS DOPFFER,  
DIRECTEUR DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION  
DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (O.F.P.R.A.)  
25 JUILLET 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a tout d'abord interrogé M. François Dopffer sur les modifications apportées par la convention de Schengen à la procédure française de traitement des demandes d'asile.

En préambule, M. François Dopffer a souligné que la plupart des demandeurs d'asile transitaient par un Etat voisin avant d'arriver en France et qu'en conséquence l'O.F.P.R.A. devrait voir le nombre global de dossiers à traiter diminuer. Il reviendra aux préfetures, dans un premier temps, de déterminer l'Etat qui devra être saisi de la demande d'asile, au vu des documents de voyage de l'étranger concerné.

L'O.F.P.R.A. pourra cependant, lors de l'instruction, déclarer irrecevable la demande d'un étranger s'avérant s'être introduit dans l'espace Schengen par le territoire d'un autre Etat partie à la convention. Une cellule interministérielle ayant accès aux différents fichiers pourrait être instituée pour gérer les relations avec les Etats partenaires, l'O.F.P.R.A. envisageant par ailleurs la création d'une division des affaires européennes.

La procédure d'instruction au fond restera, quant à elle, inchangée et l'O.F.P.R.A. ne devrait pas connaître de problèmes d'effectifs ou de moyens pour mener à bien cette adaptation.

Répondant à une question de M. Charles Lederman, vice-président, concernant le volume de travail futur de l'O.F.P.R.A., M. François Dopffer a remarqué que la diminution du nombre de demandes serait compensée par une modification de la nature des tâches.

Il a, par ailleurs, déclaré, en réponse à M. Bernard Laurent, que les délais d'instruction de l'O.F.P.R.A. s'étaient considérablement réduits au cours de la période récente et que le

stock d'affaires en instance devrait être résorbé d'ici la fin de l'année 1991.

**M. Jean-Pierre Bayle, vice-président**, ayant évoqué le problème de la responsabilité des transporteurs, **M. François Dopffer** a rappelé, d'une part, que le ministère des affaires étrangères gérait la procédure de l'asile à l'étranger et, d'autre part, que l'étranger arrivant en France sans visa pouvait toujours utiliser la procédure de demande d'asile, l'O.F.P.R.A. statuant ultérieurement en vue d'accorder le statut de réfugié.

Aux questions de **MM. François Autain et Paul Masson, président**, concernant la survenue éventuelle de différends entre Etats parties quant à la compétence pour le traitement de la demande d'asile, **M. François Dopffer** a répondu que l'arbitrage de tels différends ne pourrait relever que du comité exécutif.

Sur la demande de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, il a par ailleurs indiqué que l'O.F.P.R.A. n'était pas associé à la préparation du projet de loi tendant à modifier l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et d'éloignement des étrangers.

**M. Paul Masson, président**, s'étant interrogé sur l'existence d'organismes équivalant à l'O.F.P.R.A. dans les autres Etats parties à la convention, **M. François Dopffer** a constaté que de tels organismes n'existaient pas, pour le moment, en Italie et en Espagne, et que ces pays devraient prendre les mesures nécessaires à un traitement efficace des demandes d'asile.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, il a également dressé le bilan des efforts faits par l'O.F.P.R.A. en vue d'un recrutement et d'une formation adéquats de son personnel.

**M. Paul Masson, président**, a ensuite évoqué les conséquences, pour l'O.F.P.R.A., des mesures récemment annoncées en vue du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

Dans ce cadre, l'O.F.P.R.A. est disposé, selon **M. François Dopffer**, à mettre à la disposition du ministère des affaires étrangères quelques conseillers techniques qui seraient détachés dans les aéroports, la décision d'admission sur le territoire restant de la compétence du ministère de l'intérieur.

L'accès automatique des demandeurs d'asile au marché du travail, disposition actuellement spécifique à la France, devrait en outre être prochainement supprimé par voie réglementaire. Cette dernière mesure, et plus particulièrement sa nature juridique, a suscité un large débat entre **MM. Charles Lederman, vice-président, Marc Lauriol et François Autain**.

Enfin, en réponse à diverses questions de MM. Bernard Seillier, Xavier de Villepin, rapporteur et Jean-Pierre Bayle, vice-président, M. François Dopffer a précisé que la France jouissait désormais des délais d'instruction des demandes d'asile les plus courts de l'espace Schengen, qu'il n'y avait pas de corrélation évidente entre les crises politiques survenant dans certains pays et le nombre de demandes d'asile en provenance de ces mêmes pays, et que les spécificités des demandes d'asile variaient dans chaque pays européen.



**ANNEXE 6.**

**Audition de M. Emile Cazimajou,**

**Ambassadeur, ancien coordonnateur auprès de M. Roland**

**Dumas pour la libre circulation des personnes,**

**le 25 juillet 1991**



AUDITION DE M. EMILE CAZIMAJOU,  
AMBASSADEUR, ANCIEN COORDONNATEUR AUPRÈS DE  
M. ROLAND DUMAS  
POUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES  
25 JUILLET 1991

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles il avait pris part à la négociation de la convention d'application à partir de 1987, M. Emile Cazimajou a abordé la question de la déclaration obligatoire.

M. Emile Cazimajou a situé l'origine de cette disposition, jugée par lui peu satisfaisante, dans la ferme volonté des Etats du Bénélux de ne pas renoncer à leur régime spécifique d'inscription sur les registres d'établissements hôteliers ou de campings. La France, quant à elle, manifestait à l'époque, son opposition au rétablissement des fiches d'hôtels. En 1988, un arbitrage a abouti à une instruction, donnée au négociateur, d'obtenir que tout étranger entrant sur le sol français soit astreint à une déclaration pouvant faire l'objet ultérieurement d'un contrôle après le franchissement de la frontière.

M. Emile Cazimajou a estimé que les difficultés de mise en oeuvre de cette disposition sont liées aux conditions de sa naissance. Il a précisé que les responsables français auraient préféré, dans un premier temps, limiter la libre circulation, comme pour les conventions, aux seuls ressortissants communautaires, les ressortissants d'Etats tiers restant soumis au dispositif traditionnel. Il a toutefois reconnu que cette dernière procédure aurait été d'une application particulièrement difficile.

En réponse à MM. Paul Masson, président, et Jean Delaneau, vice-président, M. Emile Cazimajou a indiqué qu'il avait reçu, sur cette affaire, des instructions différentes de deux ministres de l'intérieur successifs.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a ensuite interrogé M. Emile Cazimajou sur les conditions de création du comité exécutif.

**M. Emile Cazimajou** a fait remarquer qu'il importait, dans le cadre d'une négociation intergouvernementale, de ne pas évoluer vers un niveau supranational où les difficultés auraient été insurmontables. Telle fut, a précisé **M. Emile Cazimajou**, la raison principale qui a conduit à la création de cet organe gestionnaire dénommé comité exécutif.

En réponse à **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, sur les participations italienne, espagnole et portugaise, **M. Emile Cazimajou** a indiqué qu'il avait estimé plus sage d'attendre que l'accord ait été conclu entre les cinq premiers États avant d'ouvrir la négociation à l'Italie. S'agissant de l'entrée de l'Espagne et du Portugal au sein du dispositif, **M. Emile Cazimajou** a rappelé que ces pays devraient, à terme, instituer des visas pour les ressortissants de nombreux pays d'Amérique du Sud.

Avec **M. Paul Masson**, président, **M. Emile Cazimajou** a évoqué les réactions des membres de la Commission des Communautés au processus Schengen. Il a expliqué que certains membres de la Commission, ayant perçu le succès de la procédure intergouvernementale utilisée dans ce domaine, ont espéré que les mesures adoptées seraient un exemple pour les Douze. En revanche, il a estimé, qu'à son avis, certains services de la Commission ont pu considérer avec amertume l'aboutissement du processus Schengen.

**ANNEXE 7.**

**Audition de M. Roger Lejeune,**

**Chef du service central de la police de l'air  
et des frontières (PAF)**

**le 25 juillet 1991**



**AUDITION DE M. ROGER LEJEUNE,**  
**CHEF DU SERVICE CENTRAL DE LA POLICE DE L'AIR**  
**ET DES FRONTIÈRES**  
**25 JUILLET 1991**

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Roger Lejeune sur trois points particuliers : la réorganisation des contrôles aux frontières, notamment au moyen des unités mobiles, le renforcement des contrôles dans les aéroports et les perspectives de redéploiement des personnels.

Concernant les contrôles aux frontières, M. Roger Lejeune a confirmé la suppression prévue des contrôles fixes aux frontières terrestres intérieures à l'espace Schengen, auxquels sera substituée une surveillance des zones frontalières organisée par l'intermédiaire d'unités mobiles associant inspecteurs (O.P.J.) et gardiens de la Paix (A.P.J.), travaillant dans le cadre des départements. La coopération internationale, déjà importante en matière de lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme, sera renforcée notamment grâce à l'institution prévue d'agents de liaison, qui bénéficieront d'une grande liberté de mouvement.

Répondant à une question de M. Bernard Laurent sur les possibilités de contrôle des ressortissants français, M. Roger Lejeune a par ailleurs précisé que, si les contrôles systématiques aux frontières internes étaient amenés à disparaître, les moyens de contrôle existant aux frontières externes seraient, quant à eux, maintenus, nonobstant l'existence des contrôles d'identité opérés sur le territoire national.

Au sujet des aéroports, M. Roger Lejeune a souligné la nécessité d'un renforcement des effectifs pour un contrôle efficace des passeports et des visas. Il a, en outre, signalé le très fort développement des faux documents de voyage, appelant la mise en place d'une coopération opérationnelle entre les différents services de police nationaux.

En réponse à M. Paul Masson, président, concernant la réserve émise par les Pays-Bas sur les délais liés aux aménagements

aéroportuaires, **M. Roger Lejeune** a émis l'hypothèse de motifs financiers.

**MM. Paul Masson, président, et Jean Delaneau, vice-président**, ayant évoqué le problème du contrôle des vols avec escales et la définition de la notion de transit, **M. Roger Lejeune** a rappelé que le Gouvernement venait de décider l'instauration d'un visa de transit aéroportuaire.

Quant au redéploiement des personnels, **M. Roger Lejeune**, interrogé par **M. Paul Masson, président**, a annoncé qu'un plan devrait être rendu public au début de l'automne. La reconversion des personnels, déjà amorcée, devra se faire de façon très progressive, avec pour objectif une décrue modérée du nombre de fonctionnaires présents sur les frontières terrestres et un accroissement des effectifs dans les aéroports et dans quelques grands ports maritimes. Les agents actuellement chargés des contrôles aux frontières terrestres seront peu à peu réorientés vers des missions de surveillance des zones frontalières et de lutte contre l'immigration clandestine.

Un redéploiement au profit de la police urbaine sera également possible. Cependant, en réponse à une interrogation de **M. Jean Delaneau, vice-président**, **M. Roger Lejeune** a souligné qu'aucune réduction des effectifs de la police de l'air et des frontières n'était actuellement évoquée.

Enfin, en réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Roger Lejeune** a précisé le contenu du manuel commun élaboré à l'intention de l'ensemble des fonctionnaires des Etats parties à la convention et il a dressé un tableau des diverses formes d'organisation des services équivalant à celui de la police de l'air et des frontières française dans les autres Etats parties à l'accord de Schengen.

**ANNEXE 8.**

**Audition de M. Philippe Marchand,**

**ministre de l'Intérieur, le 12 septembre 1991**



AUDITION DE M. PHILIPPE MARCHAND,

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

12 SEPTEMBRE 1991

Après que M. Paul Masson, président, eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991 et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Philippe Marchand sur la politique française de l'immigration.

Evoquant l'annonce d'une conférence sur l'immigration clandestine, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a souhaité savoir quels en seraient les objectifs et si elle était le prélude à une politique européenne en matière d'immigration.

M. Philippe Marchand a tout d'abord souligné qu'il existait déjà une coopération européenne en matière d'immigration grâce à la Convention de Dublin sur le traitement des demandes d'asile et au groupe "Trevi". Il a considéré que la situation en Allemagne était préoccupante avec 28.000 demandes d'asile pour le seul mois d'août et 141.000 depuis le début de l'année. Compte tenu des risques d'amplification de cette évolution, M. Philippe Marchand a indiqué que se tiendrait, à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, le 30 octobre 1991, à Berlin, une conférence internationale sur l'immigration clandestine en provenance d'Europe de l'Est, réunissant les Etats de destination et les Etats d'origine des migrants. L'un des objectifs de cette conférence serait de définir des règles communes en matière de migrations. Enfin, M. Philippe Marchand a fait état des actions menées par le Gouvernement français pour lutter contre l'immigration.

En réponse à M. Xavier de Villepin, rapporteur, M. Philippe Marchand a par ailleurs estimé que l'Allemagne ne rétablirait pas les visas à l'égard des ressortissants des pays d'Europe de l'Est. Il a indiqué que la situation des demandeurs d'asile déboutés et demeurant sur le territoire français faisait l'objet d'un examen au cas par cas et était en cours de régularisation.

Avec **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, **M. Paul Masson, président**, s'est inquiété des répercussions des événements en Union soviétique sur les flux migratoires. Il s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer la Convention de Schengen compte tenu de ces événements.

En réponse, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'il se serait opposé à la présentation de la Convention de Schengen au Parlement si elle avait comporté une date impérative de mise en application. Au contraire, elle ne sera mise en vigueur que lorsque les contrôles aux frontières extérieures auront été jugés effectifs. A cet égard, **M. Philippe Marchand** a estimé que la situation de l'Union soviétique pourrait ralentir l'application de la Convention.

Revenant sur les propos du ministre, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a souhaité savoir ce que le Gouvernement entendait par "contrôles effectifs" aux frontières extérieures. Il s'est interrogé sur les moyens dont la France disposerait pour s'assurer du caractère effectif de ces contrôles. Il a demandé selon quelles modalités la représentation nationale serait informée en la matière.

Après avoir rappelé les stipulations de la Convention de Schengen en matière de contrôles aux frontières extérieures, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'un personnel mixte serait en poste aux frontières extérieures. Il a rappelé qu'en cas d'insuffisance des contrôles, la France pourrait faire jouer la clause de sauvegarde l'autorisant à rétablir des contrôles à ses frontières. Il s'est engagé à fournir au Parlement tous les documents que celui-ci jugerait nécessaires.

Au cours d'un débat avec **MM. Paul Masson, président**, **Xavier de Villepin, rapporteur**, et **Bernard Laurent** sur le redéploiement de la police de l'air et des frontières, **M. Philippe Marchand** a précisé que si des officiers de liaison français auraient bien pour tâche de vérifier les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, il n'était en revanche pas envisagé de créer des brigades mixtes à ces frontières.

Puis, **M. Philippe Marchand** est convenu avec **M. Paul Masson, président**, que la frontière allemande constituée par l'Oder et la Neisse était à l'heure actuelle trop facilement franchissable. Il a fait valoir que l'un des buts de la conférence du 30 octobre était d'obtenir le renforcement de la surveillance de cette frontière.

Abordant alors le problème des stupéfiants, et soulignant la proportion élevée des saisies effectuées par les agents des douanes sur les frontières terrestres, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, s'est inquiété de la suppression de tout contrôle sur ces frontières. Se

référant par ailleurs aux indications fournies lors des précédentes auditions, il s'est déclaré sceptique sur l'efficacité des mesures d'information réciproque entre les Etats signataires comme instrument de prévention du trafic des stupéfiants dans l'"espace Schengen".

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, a observé à ce propos que la convention invite les Etats à uniformiser leur législation sur les stupéfiants et les substances psychotropes, et s'est félicité que la coopération internationale dans ce domaine donne déjà des résultats encourageants. Le ministre a certes déploré que deux Etats signataires (l'Espagne et les Pays-Bas) n'incriminent pas l'usage des stupéfiants mais a toutefois rappelé que la France disposait d'instruments juridiques pour lutter, en amont comme en aval, contre le trafic des stupéfiants et a cité en particulier le dispositif international de lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue.

Le ministre a enfin indiqué qu'un projet de loi sur les opérations de livraisons surveillées serait présenté au Parlement durant la prochaine session.

**M. Paul Masson**, président, s'est déclaré réservé sur l'efficacité de ce dispositif, dès lors que les législations nationales des Etats signataires continueraient de présenter d'importantes disparités. Il a souhaité savoir si la mise à niveau des législations espagnole et hollandaise représentait pour le Gouvernement français une «condition préalable à l'entrée en vigueur de la convention» au sens de l'acte final de cette dernière.

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, lui a indiqué que la réponse à cette question était circonscrite par les dispositions de la Convention de Vienne de 1988, ainsi que par celles de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, laquelle ne traite pas de «l'usage des stupéfiants» mais exclusivement de leur trafic. Le problème reste néanmoins posé et le ministre ne manquera de l'évoquer avec ses homologues des autres Etats signataires.

**M. Xavier de Villepin** s'est déclaré surpris des incertitudes qui pèsent quant aux efforts budgétaires susceptibles d'être déployés par les Etats signataires en vue de l'organisation des «contrôles effectifs aux frontières extérieures» prévus par la Convention.

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, a admis qu'il ne disposait pas d'indications chiffrées dans ce domaine, mais qu'il serait lui-même peu disposé à fournir des renseignements

de cette nature aux autres Etats signataires si ceux-ci venaient à l'interroger sur son budget.

En tout état de cause, il a estimé que le Gouvernement évaluerait l'efficacité des contrôles eux-mêmes, et non les efforts budgétaires consacrés par les différents Etats pour les organiser.

**M. Philippe Marchand**, a ensuite répondu à une série de questions ponctuelles des commissaires.

A **M. Roger Husson** qui l'interrogeait sur les flux transfrontaliers récents entre la République fédérale d'Allemagne et la France, le ministre a indiqué que le nombre des immigrés clandestins transitant par cette frontière, quoique non connu avec précision, était probablement très faible. En revanche, de très importants mouvements réguliers, imputables notamment à des touristes en provenance des pays de l'Est, avaient été enregistrés ces derniers mois.

A **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, le ministre a indiqué que des projets de réaménagement des grands aéroports internationaux français étaient en cours d'élaboration, notamment en vue d'améliorer l'accueil des étrangers non admis sur le territoire national, et de doter les personnels de police de locaux plus adéquats.

En réponse à une nouvelle question du rapporteur relative au «refus d'embarquer» opposé par certains étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement, **M. Philippe Marchand** a reconnu que les refus d'embarquement, bien qu'assez rares, constituaient une difficulté réelle. Il a à cet égard exprimé sa préférence pour un dispositif qui, dans leur pays même, dissuaderait les étrangers de gagner irrégulièrement le territoire français. Des conventions dans ce sens sont en cours d'élaboration avec les compagnies U.T.A. et Air France, et prévoient la présence d'un officier de police français près des comptoirs d'embarquement de ces deux compagnies dans une dizaine de pays à risques.

Interrogé par **M. Jean-Pierre Bayle** sur les Etats concernés, le ministre a cité notamment le Sri Lanka, le Zaïre, la Turquie et l'Angola, dont beaucoup de ressortissants sont appréhendés en situation irrégulière sur le territoire national. Il a toutefois observé que les mesures envisagées devraient pouvoir être rapidement modifiées ou adaptées en fonction de l'évolution des tendances en matière d'immigration clandestine.

**M. Paul Masson**, président, a enfin interrogé le ministre sur les modalités d'accomplissement de la formalité de déclaration des étrangers accédant en France par une des frontières intérieures de l'espace Schengen". **M. Philippe Marchand**,

ministre de l'intérieur, a rappelé que, pour des raisons de sécurité et d'efficacité, la France avait opté pour une déclaration effectuée au moment même du franchissement de la frontière. Les modalités pratiques d'accomplissement de cette formalité sont encore à l'examen, mais feront vraisemblablement appel à un procédé de lecture optique des documents de voyage.

Les officiers et les agents de police judiciaire resteront à même de relever les manquements dans le cadre des contrôles d'identité effectués dans les conditions prévues au code de procédure pénale. L'absence de déclaration équivaudra à une entrée irrégulière sur le territoire de la République, et sera poursuivie dans les conditions de droit commun.



**ANNEXE 9.**

**Audition de M. Michel Charasse,**

**ministre délégué au budget, le 26 septembre 1991**



AUDITION DE  
M. MICHEL CHARASSE,  
MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET  
26 SEPTEMBRE 1991

Après que M. Paul Masson, président, eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991, et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, M. Michel Charasse a fait, dans une déclaration liminaire, trois observations. Il a indiqué, en premier lieu, qu'il répondrait aux questions des membres de la commission, exception faite de celles ayant trait à la sûreté nationale et dont les réponses auraient un caractère secret.

Faisant référence à la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi autorisant l'approbation de la convention de Schengen, M. Michel Charasse a souligné que cette convention ne supprimait pas les frontières, mais seulement les contrôles fixes aux frontières, ce qui n'exclut pas la possibilité d'effectuer des contrôles en d'autres points du territoire de la République. Enfin, M. Michel Charasse a fait valoir qu'en tout état de cause l'ouverture des frontières ne pouvait concerner que les opérations licites.

M. Paul Masson, président, a pris acte de la déclaration de M. Michel Charasse. Il a rappelé que, si un sujet le nécessitait, la commission pourrait décider de poursuivre son audition à huis clos.

M. Michel Charasse a fait valoir que son souci était de permettre à la représentation nationale d'effectuer les contrôles qu'elle juge nécessaires. Il a fait la distinction entre trois catégories de questions : certaines ne suscitant aucune difficulté ; d'autres auxquelles il ne pourrait être répondu que devant les seuls membres de la commission ; d'autres, enfin, dont les réponses pourraient être communiquées au rapporteur et à lui seul.

M. Charles Lederman s'est inquiété des limites à partir desquelles on opposerait le secret à la commission. Il s'est élevé contre les propos du ministre selon lesquels le rapporteur pourrait prendre

connaissance d'informations qui ne seraient pas fournies aux autres membres de la commission.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a alors interrogé le ministre sur les conséquences de la convention de Schengen pour le budget des douanes. Il a souhaité savoir s'il était envisagé de réduire, comme l'an passé, les effectifs de ce service.

En réponse, **M. Michel Charasse** a indiqué que le Gouvernement n'avait pas prévu de redéploiement, à grande échelle, des effectifs en 1992. Depuis 1990, 897 emplois ont été redéployés vers les frontières extérieures et 300 suppressions nettes d'emplois ont eu lieu. **M. Michel Charasse** a précisé qu'une réflexion était engagée sur l'avenir de la douane face à l'instauration progressive de la libre circulation au sein de la Communauté. Admettant que le passage aux frontières était le moment privilégié pour effectuer des saisies de stupéfiants, **M. Michel Charasse** a toutefois estimé que le développement des contrôles mobiles en retrait de la frontière pourrait compenser la suppression des contrôles fixes à la frontière. Il a souligné que, depuis 1988, il avait fait porter ses efforts sur l'accroissement de la mobilité de la douane.

Evoquant deux affaires récentes : l'interception de déchets toxiques dans la Loire et la mise en place de contrôles systématiques sur les importations de viande, **M. Michel Charasse** a jugé que la douane disposait des moyens nécessaires en conformité avec le droit communautaire, pour réprimer tous les trafics illicites.

Puis un débat a eu lieu entre **MM. Michel Charasse, Paul Masson, président, et Xavier de Villepin, rapporteur**, sur l'évolution des effectifs des douanes. A cette occasion, **M. Michel Charasse** a notamment indiqué qu'il n'y aurait pas de suppressions d'emplois dans les douanes en 1992, sauf dans l'administration centrale. Il a insisté sur l'adaptation des méthodes des douanes caractérisées notamment par l'informatisation et le développement des brigades mobiles.

A une question de **MM. Paul Masson, président, et Xavier de Villepin, rapporteur**, sur le rôle de la douane aux frontières extérieures de l'espace Schengen, **M. Michel Charasse** a précisé que les agents des douanes françaises n'avaient pas compétence pour exercer des contrôles sur des frontières non françaises. Il a rappelé, en revanche, qu'une coopération interne existait entre les services douaniers des pays européens et que la douane disposait dans ces pays d'un réseau d'informateurs.

A une question de **M. Charles Lederman** sur les prises de drogue aux frontières et sur les contrôles que les autorités françaises pourraient exercer sur les services chargés de la

surveillance des frontières dans les pays du groupe Schengen, **M. Michel Charasse** a répondu, d'une part, que si les contrôles de franchissement des frontières intérieures devaient disparaître, en revanche les contrôles à l'intérieur du territoire national seraient maintenus.

Revenant sur les propos du ministre, **M. Auguste Cazalet** s'est déclaré inquiet du risque d'accroissement du trafic de stupéfiants compte tenu du retrait des douaniers de la frontière.

**M. Jean Delaneau** s'est interrogé sur l'évolution du trafic de stupéfiants et sur la part relative de saisies de stupéfiants en provenance des pays de la Communauté et en provenance de pays extérieurs à celle-ci.

**M. Michel Charasse** lui a répondu que les quantités saisies étaient en progression constante avec six tonnes en 1989 et onze tonnes en 1990 et que 55% des prises réalisées provenaient de pays de la Communauté européenne. Il a par ailleurs fait état de la multiplication du nombre de passeurs et de saisies.

**M. Bernard Laurent** s'est demandé si, avec les moyens actuels, les opérations volantes pourraient compenser la suppression des contrôles aux frontières compte tenu de l'importance des saisies à ces frontières.

Lui répondant, **M. Michel Charasse** a estimé que la douane disposait de méthodes et de moyens, notamment législatifs, adaptés.

A une question de **M. Claude Estier** sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la convention de Schengen sur les contrôles mobiles, **M. Michel Charasse** a répondu que le redéploiement des effectifs permettrait de les renforcer.

A **M. Jean-Pierre Bayle**, qui souhaitait savoir si le Gouvernement était favorable à l'affectation d'appelés dans les douanes, **M. Michel Charasse** a indiqué qu'aucun projet en la matière n'existait.

**M. Xavier de Villepin**, rapporteur, a ensuite souhaité connaître l'attitude qu'adopterait la France à l'égard des Pays-Bas et de l'Espagne, dont la législation nationale n'incrimine pas la détention et l'usage à titre personnel des stupéfiants. Dans la même optique, **M. Paul Masson**, président, a demandé des indications sur les pourparlers susceptibles d'être entrepris avec ces deux Etats en vue de les inciter à rapprocher leurs législations de celles des autres Etats signataires.

M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, a admis que les législations espagnole et néerlandaise justifiaient des inquiétudes, mais a observé que des clauses de sauvegarde sont prévues par la convention et autorisent des contrôles particuliers à l'égard des personnes en provenance d'Etats à risque. Des clauses identiques figurent d'ailleurs aussi dans l'Acte unique européen et commanderont vraisemblablement l'adoption de mesures particulières de contrôle si les Pays-Bas et l'Espagne n'ont pas modifié leur législation d'ici son entrée en vigueur. Le ministre a ajouté toutefois que des conversations étaient en cours, notamment avec les Pays-Bas.

Des contacts étroits avec l'Espagne sont également entretenus, notamment en vue de l'échange régulier d'informations qui ont déjà permis d'importantes saisies de stupéfiants.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur l'incidence de l'accord de Schengen sur les contrôles douaniers imposés aux entreprises. M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, a observé que pour l'essentiel la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 concerne le contrôle des personnes et non celui des marchandises. Les contrôles qui incombent au service des Douanes sont de deux types :

- la vérification qualitative des marchandises, au regard des normes et des règles d'admission qui les régissent ;
- la vérification de la teneur et des évaluations des déclarations de T.V.A.

Le ministre a observé que les règles en vigueur continuaient d'être applicables et que, dans ces conditions, les contrôles imposés aux entreprises varieraient peu du fait de l'entrée en vigueur du dispositif Schengen. Il a souligné qu'en tout état de cause, les bureaux de douane intérieurs préfigurent déjà le mécanisme qui sera finalement mis en place, et a indiqué qu'une décision serait prochainement arrêtée sur la base des propositions formulées dans le rapport Concini.

A une nouvelle question de M. Paul Masson, président, relative à la mise en place du Groupe de travail Stupéfiants prévue par l'article 70 de la convention, le ministre a précisé que ce groupe était désormais en place et que la direction des douanes y était associée. Le siège de cette instance, qui s'est réunie à Bruxelles pour la première fois, sera tournant.

M. Xavier de Villepin a enfin demandé au ministre de lui indiquer la date à laquelle la direction des douanes serait en

mesure de répondre à toutes les missions nouvelles qui lui incomberont dans le cadre du dispositif Schengen en observant que cette date devait conditionner l'entrée en vigueur de la convention. **M. Michel Charasse** a constaté qu'en tout état de cause l'Acte unique européen entrerait en vigueur le 1er janvier 1993 et que d'ici là toutes les directives expédientes auraient été élaborées. La réorganisation des douanes qu'elles supposent permet de répondre aux prescriptions de la convention Schengen. Le 1er janvier 1993 peut donc être considéré comme une date probable d'entrée en vigueur de la convention. Le ministre n'a toutefois pas exclu que l'adhésion de l'Espagne à l'espace Schengen, qui reste à négocier, conduise à l'adoption de nouvelles dispositions elles-mêmes de nature à modifier cette date.



**ANNEXE 10.**

**Audition de Mme Elisabeth Guigou,  
ministre délégué aux affaires européennes,**

**le 26 septembre 1991**



AUDITION DE  
MME ELISABETH GUIGOU,  
MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES  
26 SEPTEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a tout d'abord interrogé Mme Elisabeth Guigou sur les relations entre les procédures intergouvernementales et les procédures communautaires dans les matières relevant de l'accord de Schengen et sur les perspectives de mise en place d'une politique commune en matière d'immigration.

Mme Elisabeth Guigou a répondu qu'il était prématuré de se prononcer sur l'éventuel transfert du contenu de l'accord de Schengen vers le droit communautaire qui pourrait résulter du traité d'Union politique en cours de négociation et a fait remarquer que ce traité serait en tout état de cause soumis à la ratification du Parlement.

Elle a par ailleurs indiqué qu'il existait une volonté de mise en place d'une politique commune en matière d'immigration, indépendamment du cadre juridique retenu pour la définition des procédures de décision et de contrôle, ce cadre juridique pouvant être intergouvernemental ou communautaire.

Des décisions communautaires rassemblant les Douze dans ce domaine pourraient aboutir à un élargissement de l'espace Schengen aujourd'hui circonscrit à huit pays. L'association de la Grèce et du Danemark à l'accord de Schengen se limite en effet pour l'instant à de simples conversations exploratoires.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a également interrogé Mme Elisabeth Guigou sur la date probable d'entrée en application de l'accord de Schengen en notant l'avance prise par la France dans le processus de ratification. Mme Elisabeth Guigou a précisé que le Gouvernement envisageait toujours une entrée en vigueur début 1993 et que les procédures de ratification dans les Etats étrangers suivaient leur cours dans les délais prévus.

A la demande de **M. Paul Masson, président**, elle a en outre constaté que dans le cadre de la mise en place de l'espace unique européen, la suppression des frontières intérieures implique des mesures d'accompagnement pour éviter l'apparition d'un déficit de sécurité ; la libre circulation des personnes qui devrait faire l'objet d'un accord communautaire à Douze prévaudrait alors sur l'accord de Schengen. Les propositions de la Commission des Communautés dans ce domaine, qui se heurtent aujourd'hui à un blocage, notamment de la part du Royaume-Uni, s'inspirent d'ailleurs largement du dispositif Schengen.

Concernant le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace communautaire, **Mme Elisabeth Guigou** a également précisé que la coopération devrait s'effectuer selon des procédures adaptées et qu'une part importante des actions de police et de justice resterait de la compétence intergouvernementale.

**M. Paul Girod** soulignant le rôle de "laboratoire" joué par l'accord de Schengen, s'est interrogé sur l'opportunité de son élargissement à la Grèce.

**Mme Elisabeth Guigou** a alors rappelé la rigueur de la position française quant à l'acceptation de nouveaux Etats, se traduisant notamment par la négociation d'accords de réadmission.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a ensuite interrogé **Mme Elisabeth Guigou** sur les rôles respectifs des multiples groupes de travail sur la libre circulation des personnes (groupe "Trevi" et ses démembrements, groupe "ad hoc" immigration, Système d'information Schengen, Celad ...). **Mme Elisabeth Guigou** a à cet égard précisé que la multiplicité de ces groupes se justifiait par la spécificité technique des problèmes abordés et que la coordination s'effectuait au sein de la mission interministérielle précédemment dirigée par **M. Hubert Blanc**.

Répondant à une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur la mise en oeuvre des contrôles aux frontières extérieures, **Mme Elisabeth Guigou** a indiqué que le manuel commun était en cours d'élaboration et que des missions d'inspection plurinationales seraient envoyées auprès des fonctionnaires chargés des contrôles sur les frontières.

Concernant la directive du Conseil des Communautés de juin 1991 sur les armes à feu évoquée par **M. Paul Masson**, le **Ministre** a confirmé que les dispositions communautaires postérieures l'emportaient sur les dispositions analogues prévues par l'accord de Schengen, en application de l'article 134 de la convention. **M. Paul**

**Masson, président**, a alors noté que les procédures de décision, du fait de cette communautarisation, seront alors plus rigides.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a fait part de l'inquiétude suscitée au sein de la commission de contrôle par la permissivité de la législation des Pays-Bas en matière de drogue, caractérisée par l'absence de répression de l'usage de produits stupéfiants quels qu'ils soient, et a questionné Mme Elisabeth Guigou sur les conséquences de l'existence d'une telle législation pour l'application de l'accord de Schengen. Celle-ci a alors rappelé que l'objectif de rapprochement des législations dans ce domaine s'accompagnait d'une obligation de coopération pour la répression du trafic de stupéfiants et qu'une clause de sauvegarde permettait en cas de nécessité de rétablir les contrôles nationaux.

Répondant aux interrogations de **MM. Bernard Laurent et Jean Delaneau, vice-président**, Mme Elisabeth Guigou a également précisé que la législation nationale en matière de stupéfiants n'était en aucune façon remise en cause, que la coopération internationale pour la lutte contre la drogue donnait de bons résultats et que le projet de loi sur les livraisons surveillées serait prochainement discuté au Parlement.

Sur une question de **M. André Rouvière** concernant les équipes de contrôle mixtes, elle a par ailleurs noté que plusieurs commissariats communs (franco-italien, franco-allemand ...) étaient déjà installés sur les frontières françaises.

**M. Paul Masson, président**, a souhaité connaître les modalités de mise en place du Groupe Stupéfiants prévu à l'article 70 de la Convention, rappelant que, sur ce point, M. Michel Charasse venait d'indiquer à la commission que ce Groupe fonctionnait déjà.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, a rectifié cette indication en précisant qu'en fait ce Groupe ne sera constitué formellement qu'après l'entrée en vigueur de la Convention : il fonctionne actuellement sous forme de « pré-groupe » comportant lui-même deux sous-groupes spécialisés.

**M. Paul Masson, président**, a ensuite interrogé le ministre sur la nature et sur la portée des décisions du Comité exécutif Schengen, au regard notamment de l'ordre normatif interne français. Il a souhaité connaître :

- la position du Gouvernement sur l'applicabilité directe ou indirecte de ces décisions en droit français ;

- la marge réelle de latitude du Parlement à l'égard d'un projet de loi tendant à introduire dans l'ordre juridique français les

dispositions nécessaires à l'application d'une décision du Comité exécutif ;

- la nature et l'étendue des recours juridictionnels contre les décisions du Comité exécutif ou contre les dispositions juridiques internes prises pour leur application ;

- la compétence éventuelle de la Cour de Justice des Communautés européennes sur les décisions du Comité exécutif ou sur les dispositions nationales subséquentes.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, a considéré que les décisions du Comité exécutif n'étaient pas exécutoires ni directement applicables en France et que, comme telles, elles devront toujours faire l'objet de mesures nationales de transposition.

La répartition des compétences prévues aux articles 34 et 37 de la Constitution sera applicable aux dispositions en cause. Dans le domaine de la loi, le Parlement sera donc invité à statuer, sans aucune restriction de sa compétence d'appréciation. Dans l'hypothèse où il rejetterait un projet de loi de transposition, le Gouvernement entreprendrait les négociations nécessaires pour amener le Comité exécutif à réformer sa décision.

**M. Paul Masson, président**, s'est déclaré peu convaincu par cette réponse, dans la mesure où rien n'indique que le Comité exécutif accède à la demande d'un seul Etat de modifier une décision antérieurement prise à l'unanimité. Il a relevé de surcroît que le délai de deux mois au terme duquel les décisions du Comité exécutif deviennent définitives, ne laissera pas nécessairement au Gouvernement le temps de prendre les mesures expédientes, notamment en cas d'annulation tardive par une juridiction française d'une mesure d'application d'une décision du Comité exécutif.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, a admis que ce type de situation pourrait effectivement susciter des difficultés. Elle a néanmoins estimé que le domaine des compétences du Comité exécutif se situe au niveau réglementaire ou infraréglementaire ; que cet organe statue à l'unanimité sur des décisions qui auront été longuement négociées en amont par les Etats signataires ; que, dans ces conditions, le risque d'un conflit de normes en aval lui paraissait très limité.

Dans le domaine législatif néanmoins, **Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, s'est déclarée prête au nom du Gouvernement à systématiquement associer le Parlement, suivant une procédure de consultation restant à définir, à l'élaboration des mesures législatives nationales de mise

en oeuvre des décisions du Comité exécutif. Cette procédure ne devrait aucunement revêtir le caractère d'un mandat de négociation contraire à la Constitution et à la tradition juridique française. Elle permettra toutefois de prévenir en aval des conflits de normes qui risqueraient d'amener la France à devoir se déjuger devant le Comité exécutif.

**MM. Paul Masson, président, et Xavier de Villepin, rapporteur,** ont pris acte avec un très vif intérêt de cet engagement du Gouvernement. Ils ont souhaité obtenir des indications sur la procédure qui pourrait être parallèlement mise en place pour le contrôle préalable des normes d'application relevant du domaine réglementaire.

Le ministre a répondu qu'elle engagerait sur ce point une réflexion, et envisageait par exemple un mécanisme de consultation préalable du Conseil d'Etat.

En matière de compétences juridictionnelles des instances communautaires, **Mme Elisabeth Guigou** a enfin indiqué que la Cour de Justice des Communautés européennes pourrait éventuellement connaître du contentieux de tous les actes prévus à la Convention de Schengen que les Etats signataires seraient convenus de communautariser. En l'état actuel, ce transfert de compétences de l'intergouvernemental au communautaire n'étant pas entrepris, la Cour de Justice des Communautés européennes n'apparaît donc pas compétente à l'égard du dispositif Schengen.

**M. Paul Masson, président,** a remercié le ministre de tous ses éclaircissements juridiques, dont le débat parlementaire n'avait pas permis de faire ressortir avec assez d'exactitude les différents éléments. Il s'est ensuite enquis des critères sur la base desquels le Gouvernement apprécierait la réalisation effective des conditions préalables à l'entrée en vigueur de la Convention, ainsi que le caractère effectif des contrôles aux frontières extérieures.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes,** a observé que la plupart des conditions d'entrée en vigueur et des instruments du contrôle effectif étaient déjà réunis : manuel commun, liste commune des pays soumis à visa, Système d'Information Schengen (S.I.S.), accords de réadmission, etc... Tous ces éléments ont fait l'objet d'une étroite coopération. Aussi, le contrôle de leur efficacité avant l'entrée en vigueur de la Convention sera simplement le constat définitif de bon fonctionnement d'un dispositif dont tous les éléments auront été largement évalués auparavant.

Le ministre s'est d'ailleurs félicité que grâce à Schengen, de nouveaux modes de contrôle des personnes ou des biens aient déjà

montré leur efficacité, en matière de contrôle de l'immigration, par exemple, ou de trafic de stupéfiants et de substances psychotropes.

Le ministre a enfin rappelé que les clauses de sauvegarde de la Convention permettraient en tout état de cause de rétablir les contrôles aux frontières nationales si l'application de la Convention révélait des lacunes graves.

**M. Paul Masson, président**, s'est interrogé sur la possibilité pour le Gouvernement d'évaluer réellement l'ensemble des mesures concrètes dont nos partenaires se doteront pour exercer les contrôles aux frontières extérieures qui leur incombent.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, n'a pas jugé nécessaire de recueillir avec précision tous ces éléments d'information, dans la mesure où le Gouvernement français s'attachera à contrôler l'efficacité du dispositif mis en place, et non les moyens déployés pour y parvenir.

**Mme Isabelle Renouard, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France**, invitée par le Président à apporter sur ce point les précisions techniques souhaitables, a indiqué par exemple qu'aux termes des négociations en cours, l'homogénéisation de la procédure d'attribution des visas garantissait à la France un niveau de sécurité élevé, aussi bien dans l'instruction des demandes de visa que dans les modalités techniques qui matérialisent sa délivrance (vignettes infalsifiables, etc...).

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a jugé souhaitable que les pouvoirs publics informent largement l'opinion publique du dispositif Schengen, dont il lui paraissait que la connaissance restait encore cantonnée à quelques spécialistes ou à quelques techniciens dont la réflexion revêt encore un caractère trop « hexagonal ».

**Mme Elisabeth Guigou** s'est entièrement associée à ce vœu. A l'issue du débat parlementaire, elle avait d'ailleurs constaté la très haute qualité des travaux des deux assemblées et avait souhaité en faire amplement bénéficier l'opinion publique. Elle s'est déclarée résolue à assurer toute la publicité nécessaire et a d'ailleurs proposé la réunion de rencontres nationales sur ce thème en janvier 1992.

En réponse à une nouvelle question de **M. Paul Masson, président**, le ministre a indiqué que les coordonnateurs nationaux s'étaient réunis à deux reprises depuis la ratification du traité par la France (en juillet et en septembre). Ils ont en particulier débattu des priorités de la présidence italienne : achèvement de la rédaction du manuel commun, accords de réadmission et contacts exploratoires avec la Grèce. Il ne lui a pas paru possible de communiquer aux

commissaires l'ordre du jour des prochaines réunions des coordonnateurs, mais elle a assuré que tous les procès-verbaux des réunions de travail seraient adressés aux délégations des communautés européennes des deux assemblées.

Ayant donné acte de cette indication au ministre, **M. Paul Masson, président**, lui a enfin demandé si, rétrospectivement, les événements récemment survenus en Union soviétique eussent été de nature à faire différer la discussion du projet de loi autorisant la France à ratifier la convention de Schengen.

Mme Elisabeth Guigou a estimé que, sans doute, la position du Gouvernement aurait dans cette hypothèse fait l'objet d'un débat, mais indiqué qu'à titre personnel elle aurait proposé sans hésiter la ratification.

En fait, lors de la négociation de la convention, les États étaient parfaitement conscients des risques élevés d'une forte pression migratoire en provenance d'Europe de l'Est. C'est d'une étroite coopération avec tous les États concernés et de la réduction de l'écart de développement économique entre les pays d'Europe de l'Est et les pays de l'espace Schengen, qu'il faut attendre l'endigement des flux migratoires de grande ampleur.

Dans le cas de l'U.R.S.S., Mme Elisabeth Guigou a considéré que l'accélération du processus démocratique ne pouvait qu'encourager les Soviétiques à demeurer dans leur pays.



**ANNEXE 11.**

**Audition de Mme Isabelle Renouard,**

**Directeur des Français à l'étranger**

**et des étrangers en France, le 2 octobre 1991**



AUDITION DE MME ISABELLE RENOARD,  
DIRECTEUR DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER  
ET DES ÉTRANGERS EN FRANCE

2 OCTOBRE 1991

En préambule, M. Paul Masson, président, a rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991, et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission.

M. Jean-Pierre Bayle, vice-président, a regretté la concomitance des réunions de groupes politiques avec la réunion de la commission de contrôle.

M. Paul Masson, président, a pris acte de cette déclaration ; il a indiqué que le bureau de la commission n'avait pas émis d'objections pour cette date et il a rappelé les avantages du regroupement de plusieurs auditions au cours d'une même séance.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a ensuite rendu hommage à l'action de la Direction des Français de l'étranger ; puis il a interrogé Mme Isabelle Renouard sur l'état d'avancement des négociations relatives à l'harmonisation des politiques suivies en matière de visas par les Etats signataires de l'accord de Schengen.

Mme Isabelle Renouard, après avoir évoqué la situation difficile que connaissent actuellement certains Français de l'étranger, a indiqué que les discussions entre experts tendant à l'harmonisation des politiques de visas se poursuivaient de manière constante.

Concernant la liste des Etats tiers dont les ressortissants seront soumis à une obligation de visa, elle a rappelé qu'un accord avait été trouvé sur une liste commune de 110 pays, mais que la France, qui reste à l'heure actuelle, au sein des Etats de l'espace Schengen, celui qui impose une obligation de visa au plus grand nombre de pays étrangers, persisterait dans ses efforts en vue d'un allongement de cette liste.

Concernant la définition de critères communs pour l'instruction des demandes de visa, **Mme Isabelle Renouard** a confirmé qu'au niveau des administrations centrales, un projet de circulaire d'instruction commune à tous les postes consulaires était en cours d'élaboration. Le demandeur de visa devra ainsi exposer les motifs de son voyage et produire les documents justificatifs des moyens d'effectuer la visite projetée, qui pourront différer suivant la nature de cette visite : justificatifs de moyens financiers pour une visite touristique, certificat d'hébergement pour une visite familiale.

Au niveau local, un effort d'harmonisation des méthodes de travail a également été entrepris dans le cadre d'une expérience menée dans une quinzaine de postes consulaires ; il devrait aboutir à minimiser les tentatives de fraude.

Au sujet des vignettes collées sur les passeports qui matérialisent la délivrance des visas, **Mme Isabelle Renouard** a souligné qu'elles étaient rendues aussi difficilement falsifiables que possible et que la "vignette-visa" commune en cours d'élaboration devrait réunir un maximum d'éléments techniques de sécurité.

Répondant aux questions de **MM. Xavier de Villepin, rapporteur** et **Paul Masson, président**, relatives à la qualité des visas délivrés par les Etats partenaires dans certains pays sensibles, **Mme Isabelle Renouard** a par ailleurs reconnu que l'examen des visas d'entrée lors de l'instruction des demandes d'asile faisait apparaître que la délivrance des visas par certains agents consulaires de certains pays frontaliers -comme la Belgique- n'était pas toujours effectuée avec toute la vigilance souhaitable.

Elle a en outre précisé que tant la circulaire d'instruction que la vignette commune devraient être prêtes dans le courant de l'année prochaine ; et que les travaux d'élaboration réunissaient actuellement les huit Etats participant à l'accord de Schengen.

Interrogée par **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur les moyens financiers et humains dont disposent les postes consulaires pour mener à bien leur tâche, **Mme Isabelle Renouard** a reconnu que les agents consulaires en poste dans les "pays à risques" faisaient un travail difficile sur le plan humain et que des progrès pourraient être faits dans la formation et l'encadrement des effectifs. Elle a également admis qu'en raison de la très forte pression migratoire s'exerçant dans ces pays, l'éventualité de l'existence d'un trafic de visas n'était pas à exclure.

**MM. Xavier de Villepin, rapporteur**, et **Paul Masson, président**, ont ensuite demandé des précisions quant à l'évolution de la liste des pays soumis par la France à obligation de visa.

Mme Isabelle Renouard a alors rappelé que la France, qui en 1986 avait décidé une généralisation complète de cette procédure (sauf pour les ressortissants des Etats membres de la C.E.E. et de la Suisse), avait été amenée à assouplir cette position pour des raisons politiques, notamment à l'égard des Etats membres du Conseil de l'Europe, des Etats-Unis et de certains pays de l'Europe de l'Est : Hongrie, Tchécoslovaquie et Pologne. Concernant ce dernier Etat, elle a précisé que les incertitudes existant quant aux conséquences de cette mesure en termes de pression migratoire avaient été prises en compte par la négociation d'un accord de réadmission.

M. Paul Masson, président, a interrogé Mme Isabelle Renouard sur les mesures prises par l'Italie, l'Espagne et le Portugal, qui se trouvent sur le point de ratifier la convention d'application de l'accord de Schengen, pour satisfaire leurs obligations en matière de visas. Mme Isabelle Renouard a répondu que ces pays, qui ont d'ores et déjà étendu leurs obligations de visa, devraient assumer l'acquis de Schengen concrétisé par la liste commune des pays soumis à visa, quitte à modifier leurs accords bilatéraux avec certains Etats (par exemple d'Amérique latine). Elle a en outre précisé qu'un étranger soumis par la France à obligation de visa se trouverait en situation irrégulière s'il pénétrait sur le territoire français démunie de visa, même s'il se trouvait en provenance d'un Etat membre de l'espace Schengen.

Concernant la modification récente par le Gouvernement français du régime du certificat d'hébergement, elle a par ailleurs rappelé que si la convention Schengen prévoyait une information mutuelle des partenaires sur les procédures de contrôle mises en place, une uniformisation de ces procédures n'était pas exigée pour autant.

M. Jean-Pierre Bayle, vice-président, a, pour sa part, évoqué l'inquiétude de l'Espagne quant à la perspective de généralisation des visas vis-à-vis des pays d'Amérique latine.

Interrogée par M. Xavier de Villepin, rapporteur, Mme Isabelle Renouard a ensuite souligné que le dispositif Schengen ne prévoyait pas l'harmonisation des visas de long séjour ; en effet, cette harmonisation pose des problèmes d'une grande complexité qui impliquent la définition d'une politique commune en matière d'immigration. Elle a également précisé le nombre de visas délivrés chaque année par la France : un peu moins de 3.500.000 par an, dont quelques dizaines de milliers seulement pour le long séjour ; chiffre que M. Xavier de Villepin, rapporteur, a jugé relativement faible comparativement aux 82 millions d'entrées d'étrangers sur le territoire enregistrées annuellement.

Au sujet de l'application de la convention Schengen en matière de demandes d'asile, **Mme Isabelle Renouard** a rappelé que les négociations intergouvernementales sur le droit d'asile, menées au sein des Douze, avaient abouti à la signature de la convention de Dublin qui s'inspire d'ailleurs largement des dispositions de Schengen. Elle a en outre déclaré qu'une concertation était en cours entre les différentes administrations françaises compétentes (préfectures, ministère des affaires étrangères, Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en vue de la mise au point de mécanismes d'information réciproque sur les demandes d'asile avec les Etats partenaires.

Enfin, répondant à une dernière question de **M. Paul Masson, président**, sur la mise en oeuvre des conditions nécessaires à l'entrée en vigueur de la convention, **Mme Isabelle Renouard** a estimé que l'harmonisation de la liste des pays soumis à visa et l'homogénéisation des procédures de délivrance des visas apparaissaient comme des préalables indispensables mais que l'existence de la "vignette-visa" commune constituait seulement une condition souhaitable.

**ANNEXE 12.**

**Audition de M. Bernard Gravet, Sous-Directeur des  
ressources et liaisons à la direction centrale de la police  
judiciaire et de M. Vendelin Hreblay, Directeur de  
l'application nationale du système d'information Schengen  
(S.I.S.), le 2 octobre 1991**



AUDITION DE M. BERNARD GRAVET,  
SOUS-DIRECTEUR DES RESSOURCES ET LIAISONS  
À LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE,  
ET DE M. VENDELIN HREBLAY,  
DIRECTEUR DE L'APPLICATION NATIONALE  
DU SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN  
2 OCTOBRE 1991

Après que M. Paul Masson, président, eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991, et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a souhaité connaître l'état actuel de la coopération policière transfrontalière dans le cadre de la convention de Schengen.

M. Bernard Gravet a répondu que cette coopération s'appuyait sur deux piliers : le système d'information Schengen et les relations transfrontalières.

Le système d'information Schengen devrait être opérationnel dès le 1er mars 1993. Quant aux relations transfrontalières, avec notamment la reconnaissance par la convention de Schengen d'un droit de poursuite et d'un droit d'observation, si elles sont appelées à se renforcer, elles ne pourront cependant pas avoir une efficacité pleine et entière tant qu'un « espace judiciaire européen » n'aura pas vu le jour.

M. Bernard Gravet a ensuite évoqué les différents groupes de coopération policière regroupés, au sein de la Communauté, sous le sigle de T.R.E.V.I. (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale) : Trevi 1 contre le terrorisme, Trevi 2 sur la formation et la coopération de police technique et scientifique, Trevi 3 contre le crime organisé et le trafic des stupéfiants, Trevi 92 compétent, notamment, en matière de circulation transfrontalière.

A une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur le nombre de postes émetteurs-récepteurs échangés entre services de sécurité français et allemand, **M. Bernard Gravet** a fait valoir que ce type de coopération relevait du service de coopération technique internationale de police et non de son service.

Il a ajouté qu'aussi bien en matière d'émetteurs-récepteurs qu'en matière de bandes de fréquences, la coopération policière fonctionnait normalement depuis longtemps et que la mise en application des accords de Schengen ne pourrait que renforcer l'efficacité de cette coopération.

Puis, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a interrogé **M. Vendelin Hreblay** sur l'état de la réalisation du système d'information Schengen (S.I.S.). **M. Vendelin Hreblay** a précisé que le système central du S.I.S. était désormais en phase de réalisation concrète.

Il a indiqué que l'entreprise chargée de réaliser le système serait choisie le 10 octobre 1991 et que le montant du marché était d'environ 20 millions de francs.

A une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur les modalités de financement du S.I.S., **M. Vendelin Hreblay** a répondu qu'elles avaient fait l'objet d'un protocole d'accord des pays du groupe Schengen au sein du comité d'orientation du S.I.S.

Puis, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, ayant souhaité savoir quelles solutions avaient été retenues pour assurer la sécurité des locaux abritant le système d'information Schengen, **M. Vendelin Hreblay** a indiqué que la mise en place d'un service de sécurité comprenant vingt fonctionnaires de la police nationale était prévue ainsi que l'installation de systèmes de protection contre les intrusions et la mise en oeuvre de mesures de protection en matière de transmissions de données informatiques.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a alors souhaité connaître l'état d'avancement des travaux concernant, d'une part, le système informatique national (N.S.I.S.), d'autre part, la structure opérationnelle complémentaire du système informatique (SIRENE).

Après avoir rappelé les fonctions respectives du système informatique national N.S.I.S. et du SIRENE, **M. Vendelin Hreblay** a précisé que ces deux éléments seraient installés à Paris, dans des locaux du ministère de l'Intérieur.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur le calendrier de réalisation du N.S.I.S. et du SIRENE, **M. Vendelin Hreblay** a fait valoir que le dépouillement des réponses à l'appel

d'offres lancé pour cette réalisation avait commencé le 23 septembre 1991. Il a indiqué que les entreprises candidates seraient entendues le 7 octobre 1991 et que le choix définitif aurait lieu à la fin de la première quinzaine d'octobre. Il a souligné que la réalisation concrète du système national devrait, compte tenu des délais d'achèvement estimés à quinze mois, débiter au plus tard le 1er décembre 1991.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, ayant souhaité connaître la date à partir de laquelle la convention de Schengen pourrait, pratiquement, être mise en vigueur, M. Vendelin Hreblay a précisé que le système national du S.I.S. devait, quant à lui, être prêt pour le 1er mars 1993 et que, dans cette optique, le recrutement des personnels du S.I.S. devrait être engagé dès le premier semestre 1992.

A M. Paul Masson, président, qui souhaitait savoir si les emplois des personnels nécessaires au fonctionnement du système national du S.I.S. avaient été inscrits au projet de budget pour 1992, M. Bernard Gravet a répondu que ces emplois seraient obtenus grâce à un redéploiement des effectifs du ministère de l'intérieur.

Puis M. Paul Girod s'est interrogé, d'une part, sur la possibilité pour la France de vérifier le bon fonctionnement des SIRENE de ses partenaires, d'autre part, sur les crédits affectés à la réalisation du système national du S.I.S.

En réponse, M. Vendelin Hreblay a souligné que les SIRENE du groupe Schengen devaient, en principe, fonctionner suivant des méthodes et procédures communes et M. Bernard Gravet a fait valoir que la mise en oeuvre du système d'information Schengen constituait, dans le budget de 1992, une priorité parmi les grands projets informatiques du ministère de l'intérieur.

A M. Paul Masson, président, qui s'inquiétait de l'absence de dispositif légal de protection des données informatiques dans certains pays du groupe Schengen, notamment en Italie, M. Vendelin Hreblay a répondu que les structures techniques chargées de la mise en oeuvre pratique du système d'information Schengen ne pouvaient que supposer que les conditions juridiques du fonctionnement du S.I.S. dans les différents pays du groupe Schengen étaient remplies, mais qu'elles n'avaient ni les moyens ni pour mission de vérifier l'application effective de celles-ci.



**ANNEXE 13.**

**Audition de M. Michel RICHARDOT, Chef de l'office central  
de répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), le 2  
octobre 1991**



**AUDITION DE M. MICHEL RICHARDOT,**  
**CHEF DE L'OFFICE CENTRAL DE RÉPRESSION**  
**DU TRAFIC ILLICITE DES STUPÉFIANTS (OCRTIS)**

**2 OCTOBRE 1991**

M. Xavier de Villepin a tout d'abord souhaité connaître l'opinion qu'en sa qualité de responsable de l'OCRTIS, M. Richardot portait sur l'efficacité comparée du renforcement des mesures existantes en matière de prévention et de lutte contre le trafic des stupéfiants, et les contrôles aux frontières terrestres dont la Convention de Schengen prévoit la suppression.

M. Michel Richardot a souligné qu'en tout état de cause, la toxicomanie et le trafic des stupéfiants revêtaient désormais une dimension mondiale excédant très largement l'«Espace Schengen». Dans cette optique, la suppression des contrôles aux frontières intérieures de cet espace restreint ne lui a pas paru constituer en soi un élément susceptible de modifier radicalement les tendances mondiales actuelles. M. Michel Richardot a par ailleurs produit des indications statistiques précises établissant qu'en fait les saisies de stupéfiants aux frontières terrestres représentent moins de 30 % des volumes saisis sur l'ensemble du territoire national.

Invité par MM. Paul Masson, président, et M. Xavier de Villepin, rapporteur, à préciser cette indication manifestement contraire aux renseignements fournis à la commission lors de précédentes auditions, M. Michel Richardot a formellement confirmé son évaluation, d'autant qu'il appartient à ses services de centraliser l'ensemble des statistiques des saisies et des interpellations effectuées par la police nationale, par la gendarmerie et par les douanes.

Acte lui en a été donné par le président et le rapporteur.

Poursuivant son propos, M. Michel Richardot a ensuite observé que le dispositif Schengen ne modifierait en rien l'implantation territoriale, ou «maillage» des agents relevant de son autorité, contrairement à ceux de la police de l'air et des frontières ou à ceux des douanes.

Il s'est enfin déclaré persuadé que le développement des échanges d'informations et la coopération internationale, notamment grâce aux officiers de liaison, constituaient à l'heure actuelle l'instrument le plus efficace de prévention et de lutte contre le trafic de drogue.

Dans ces conditions, **M. Michel Richardot** a estimé que l'ensemble des mesures de substitution prévues par la Convention de Schengen compenseraient sans réel déficit de sécurité la suppression des contrôles aux frontières.

En réponse à une seconde question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, relative aux travaux du Groupe Stupéfiants prévu à l'article 70 de la Convention, **M. Michel Richardot** a indiqué :

- que ce groupe n'aura d'existence juridique et ne commencera donc à fonctionner que lors de l'entrée en vigueur de la Convention ;

- qu'en revanche un pré-groupe, associant les services de Police et des Douanes, fonctionne depuis 1988 et se réunit périodiquement.

Ce pré-groupe procède à des analyses juridiques et techniques et élabore les mesures et les propositions dont le Comité exécutif sera saisi le moment venu.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a alors souhaité obtenir des précisions sur les difficultés entraînées par les législations de l'Espagne et des Pays-Bas qui n'incriminent pas la détention et l'usage personnels de drogue.

**M. Michel Richardot**, après avoir récapitulé les principales dispositions en vigueur dans ces deux Etats, a admis que ces législations beaucoup plus permissives que dans les autres pays de Schengen pouvaient en effet s'avérer problématiques. Il a toutefois rappelé qu'en cas d'infraction potentielle, la police et les douanes pourront effectuer des contrôles sur tout point du territoire et poursuivre le trafic, la détention ou l'usage des stupéfiants ou substances psychotropes importés d'Espagne ou des Pays-Bas, conformément à la législation française qui, sur ce point, n'est pas affectée par le dispositif Schengen et continuera de s'appliquer sans distinction de nationalité.

**M. Michel Richardot** a tenu par ailleurs à souligner l'excellente coopération des autorités espagnoles et néerlandaises et estimé qu'en renforçant le cadre de cette coopération, le dispositif

Schengen accroîtrait d'autant l'efficacité globale de la lutte contre la drogue en Europe.

M. Paul Masson, président, a pourtant souhaité connaître plus précisément le détail des mesures envisagées pour endiguer les importations de stupéfiants en provenance des Pays-Bas, -mesures dont la mise en place est formellement prévue par la Convention.

M. Michel Richardot a remarqué que la difficulté majeure résidait dans l'insuffisante coordination de l'action des services de police des Pays-Bas, du fait notamment de l'absence d'office central, et de la structure exclusivement municipale de la police néerlandaise.

Il a reconnu que, dans ce domaine, ses services se heurtaient à de notables difficultés de coordination des actions avec leurs homologues néerlandais, mais il s'est déclaré convaincu que la police des Pays-Bas était aussi résolue que les polices des autres États de "l'Espace Schengen" à endiguer le trafic des stupéfiants.

Par ailleurs, M. Michel Richardot a estimé que le dispositif Schengen faciliterait la poursuite des trafiquants sur le territoire néerlandais, qui se heurte actuellement à des dispositions de procédure pénale restrictives.

Invité à préciser sa réponse par M. Paul Masson, président, M. Michel Richardot a indiqué que l'échange d'officiers de liaison spécialisés dans la lutte contre les stupéfiants constituerait l'instrument spécifique de contrôle et de prévention des trafics en transit ou en provenance des Pays-Bas ou d'Espagne.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a souhaité connaître la teneur générale des interventions des agents néerlandais et espagnols lors des réunions techniques en vue de la lutte contre la drogue dans "l'Espace Schengen".

M. Michel Richardot, avec les réserves d'usage, a cru discerner chez ses interlocuteurs habituels une certaine désapprobation à l'égard de leur propre législation, que beaucoup jugent trop permissive. Il a également perçu chez eux une réelle préoccupation face à la montée de la toxicomanie, mais aussi un engagement très confiant dans le dispositif Schengen.

Interrogé sur l'évolution générale des trafics de stupéfiants en Europe, M. Michel Richardot a souligné l'ampleur des flux transitant par la "Route des Balkans" et la progression dramatique de l'héroïne, comme en atteste le nombre alarmant des décès par overdose. En regard, la consommation de cocaïne demeure

marginale et son trafic reste pour l'essentiel cantonné dans la zone Caraïbe.

Des réseaux organisés sont très bien implantés aux Pays-Bas ; ils sont contrôlés par des Turcs ou des Iraniens. Pour l'instant, les cartels sud-américains ne semblent pas infiltrés en Europe car ils préfèrent, semble-t-il, concentrer leurs activités en Amérique du Nord.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur le bien-fondé de la distinction entre les drogues dures et les drogues douces, **M. Michel Richardot** s'est déclaré incapable de trancher un débat médical sur lequel les spécialistes demeurent très partagés. En revanche, il s'est très vivement félicité de l'absence de distinction légale en France, même si dans les faits les tribunaux semblent réprimer moins sévèrement les infractions concernant des drogues dites douces.

Soulignant que, du point de vue du trafic lui-même et de la criminalité qu'il induit, la distinction entre drogues douces et drogues dures n'était pas opérante, **M. Michel Richardot** a émis le voeu que la législation française demeure inchangée et qu'elle continue de réprimer aussi bien le trafic que la détention ou l'usage de toutes les drogues, quelles que soient les quantités ou les substances en cause.

Appelé par **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, à fournir des précisions sur la portée de l'article 75 de la Convention qui autorise le transport individuel de stupéfiants dans le cadre d'un traitement médical dûment prescrit, **M. Michel Richardot** a indiqué que ses services n'avaient pas encore réfléchi sur les modalités de mise en oeuvre de cette disposition. Les substances concernées, -essentiellement la métadone ou d'autres dérivés opiacés utilisés dans les cures de sevrage-, demeurent prohibées en France.

**M. Paul Masson, président**, puis **M. Jean-Pierre Bayle, vice-président** et **M. Paul Girod**, se sont alarmés du risque de trafic de drogue sous couvert de cette disposition qui se borne à instituer des procédures déclaratoires dont le contrôle s'avérera sans doute très difficile.

**M. Michel Richardot** a noté que ce problème relevait du ministère de la santé et non des services de police judiciaire. Quoiqu'il en soit, il a admis que le danger était réel et il espère que le "Groupe Stupéfiants" ferait, le moment venu, les propositions nécessaires. Dans son domaine de compétences, il s'est engagé à examiner les mesures concrètes qu'il conviendrait de prendre pour la mise en oeuvre de l'article 75 de la Convention.

**M. Michel Richardot** a enfin souligné que la lutte contre la drogue devait mobiliser tous les pouvoirs publics et tous les services français concernés. L'effort à engager dans ce domaine excède largement le cadre national ou "l'Espace Schengen" ; il repose en fait sur une coopération internationale étroite. Le dispositif Schengen constituera à cet égard un instrument utile, mais qui devra, lui-même, s'inscrire dans un programme plus global.



**ANNEXE 14.**

**Audition de M. Roger Lejeune, Chef de la police de l'air et  
des frontières (PAF), le 2 octobre 1991**



**AUDITION DE M. ROGER LEJEUNE,**  
**CHEF DU SERVICE CENTRAL DE LA POLICE DE L'AIR**  
**ET DES FRONTIÈRES**  
**2 OCTOBRE 1991**

M. Paul Masson, président, a rappelé que M. Roger Lejeune avait déjà déposé devant la commission et que c'est à la demande de l'intéressé qu'il était entendu à nouveau.

Après avoir recueilli son serment, M. Paul Masson, président, a invité M. Roger Lejeune à livrer aux commissaires les observations qui lui paraissaient s'imposer.

M. Roger Lejeune a tenu à préciser la portée exacte de sa précédente déposition relative à la déclaration aux frontières imposée aux étrangers accédant au territoire national en application de l'article 22 de la Convention.

Il lui a paru que cette déclaration ne constituerait qu'un élément subsidiaire dans le dispositif global de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine, dont la finalité réelle demeurerait essentiellement statistique. Lors de la négociation de la Convention, la déclaration aux frontières avait sans doute pu paraître représenter un instrument satisfaisant, mais la pression migratoire globale s'est nettement accrue depuis cette époque et amène aujourd'hui à reconsidérer les axes fondamentaux de la politique des Etats de "l'Espace Schengen".

M. Paul Masson, président, et M. Xavier de Villepin, rapporteur, ont donné à M. Roger Lejeune acte de sa déclaration, en déplorant toutefois que ces éléments de réflexion n'aient pas été portés à la connaissance du Parlement lors du débat de ratification.

M. Roger Lejeune a ensuite constaté que d'après les statistiques les plus récentes, l'immigration irrégulière s'accroissait très nettement, en provenance d'Afrique noire, du Sud-Est asiatique, du sous-continent indien, et, dans une mesure beaucoup moins significative, d'Europe de l'Est.

Les modalités de pénétration irrégulière des étrangers sur les territoires des Etats de "l'Espace Schengen" ont aussi beaucoup évolué. Aujourd'hui, la production de faux documents constitue statistiquement la première méthode d'immigration irrégulière, suivie par les «entrées physiques sans papiers», c'est-à-dire le franchissement clandestin des frontières dans les zones les plus perméables.

M. Roger Lejeune a retracé les deux axes sur lesquels, à son avis, les Etats devront s'orienter s'ils entendent résister efficacement à une pression migratoire en très forte expansion :

- un meilleur contrôle des frontières extérieures, notamment grâce à une plus grande vigilance dans l'octroi des visas ;
- une amélioration des procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Dans cette optique, la déclaration aux frontières, quoiqu'utile, ne lui a pas paru répondre entièrement aux impératifs actuels.

Appelé par M. Paul Masson, président, par M. Xavier de Villepin, rapporteur, par M. Jean-Pierre Bayle, vice-président et par M. Paul Girod, à préciser les difficultés rencontrées en matière d'attribution des visas, M. Roger Lejeune a indiqué que la France avait mis en place une procédure qui offre toutes les garanties souhaitables. Tel n'est pas le cas de la Belgique, dont les visas sont encore trop souvent délivrés par des Consuls honoraires. L'Espagne et l'Italie viennent d'instituer l'obligation de visa à l'égard de plusieurs Etats à forte pression migratoire, d'Afrique du Nord notamment. Les premiers résultats de cette politique paraissent encourageants, mais il est encore trop tôt pour en tirer tous les enseignements souhaitables.

M. Roger Lejeune a alors examiné différentes mesures susceptibles de contenir les flux migratoires. S'inscrivent dans cette perspective le projet de loi sur la responsabilité des transporteurs, qui sera prochainement soumis au Parlement, ou la faculté de reconduction à la frontière des étrangers qui se seraient soustraits à l'obligation de déclaration aux frontières.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a souhaité connaître l'état d'avancement des aménagements des aéroports parisiens, nécessaires pour y assurer les «contrôles aux frontières extérieures» incombant à la France.

M. Roger Lejeune a indiqué que les projets de réaménagement des infrastructures des aéroports d'Orly et de Roissy

faisaient actuellement l'objet de négociations entre Aéroports de Paris, la direction générale de l'aviation civile et la direction des libertés publiques au ministère de l'intérieur. Il a estimé que les travaux pourraient sans doute être réalisés en quelques mois. En réponse à une nouvelle question du rapporteur, M. Roger Lejeune a précisé qu'il appartiendrait au Gouvernement, le moment venu, de vérifier que les aménagements ainsi réalisés répondent bien aux prescriptions de la Convention. En tout état de cause, il a considéré que la mise en conformité des aéroports était une nécessité impérieuse permettant à la police de l'air et des frontières et au service des douanes d'exécuter leurs missions dans les nouvelles conditions liées à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. M. Roger Lejeune a indiqué à la commission que, à ses yeux, la réalisation des aménagements prévus constituait une des conditions préalables à l'entrée en vigueur de la Convention.

En réponse à une question de M. Jean Delaneau, vice-président, M. Roger Lejeune a jugé que, faute de moyens en matériels et en personnels, il était impossible d'assurer des contrôles permanents sur l'ensemble des aéroports régionaux ouverts au trafic international. La police de l'air et des frontières s'attachera donc à effectuer des contrôles sélectifs, notamment dans les aéroports desservant des lignes aériennes vers les Etats où la pression migratoire paraît la plus vive.

M. Jean-Pierre Bayle, vice-président, a évoqué les perspectives de «contrôle à l'embarquement» dont pourraient être chargés des policiers français sur les comptoirs des compagnies aériennes françaises à l'étranger. Sur ce point, M. Roger Lejeune a confirmé qu'un projet de convention était à l'étude avec les compagnies Air France et U.T.A. Pour l'instant, la P.A.F. s'est bornée à des actions de formation des personnels de ces compagnies, notamment pour améliorer les méthodes de détection des faux papiers et des faux documents de voyage. Faire procéder par des policiers français à un contrôle proprement dit lors de l'embarquement s'avère en revanche juridiquement très difficile, et suppose des concertations approfondies avec les Etats concernés.

M. Paul Masson, président, a enfin souhaité connaître l'incidence possible, sur les flux migratoires, des événements récents survenus dans les différents Etats d'Europe de l'Est. M. Roger Lejeune a admis qu'il y avait certes là un risque d'accroissement de la pression migratoire, mais que ces mouvements demeuraient encore statistiquement marginaux. Ce risque lui a paru beaucoup moins alarmant que la progression des flux en provenance d'Afrique ou d'Asie.

En réponse à une dernière question de M. Paul Masson, président, M. Roger Lejeune a enfin indiqué que la police de l'air et des frontières ne participerait pas ès qualités à la conférence internationale sur l'immigration du 30 octobre 1991 à Berlin. Son service a toutefois été associé aux travaux et réflexions préparatoires en vue de l'organisation de cette conférence.

**ANNEXE 15.**

**Audition de MM. Bernard Lathière, Président d'Aéroports  
de Paris et Rouaud, chargé de mission pour les affaires  
européennes auprès du Directeur général d'Aéroports de  
Paris, le 14 novembre 1991**



AUDITION DE M. BERNARD LATHIÈRE,  
PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL  
D'AÉROPORTS DE PARIS,  
ET DE M. ROAUD, CHARGÉ DE MISSION  
AUPRÈS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL  
D'AÉROPORTS DE PARIS  
POUR LES AFFAIRES EUROPÉENNES  
14 NOVEMBRE 1991

En préambule, M. Paul Masson, président, a rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991 et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission.

Répondant aux questions de M. Xavier de Villepin, rapporteur, M. Bernard Lathière a indiqué qu'Aéroports de Paris n'avait pas été associé à la préparation de la convention d'application de l'accord de Schengen. Il a ajouté qu'il avait pris connaissance des dispositions de la Convention par l'intermédiaire de l'association internationale des aéroports, ainsi que par les médias, et qu'il ne savait pas quel était l'état d'information des 118 aéroports de France ouverts au trafic international sur ces questions.

Il a avoué sa perplexité quant à la mise en application pratique de l'article quatre de la Convention relatif à l'organisation des contrôles dans les aéroports et s'est interrogé sur le point de savoir si la mise en place d'un circuit de circulation spécifique aux passagers "Schengen", venant s'ajouter au circuit domestique et au circuit international, serait rendue nécessaire.

Il a remarqué que l'installation d'un tel dispositif aurait en tout état de cause un coût financier très élevé, même si aucun chiffrage précis n'avait encore été fait, et nécessiterait un délai de réalisation de un à deux ans.

M. Paul Masson, président, a interrogé M. Bernard Lathière sur les instructions du Gouvernement français quant aux modalités d'application du texte de l'article quatre de la Convention. M. Bernard Lathière lui a répondu que des discussions étaient actuellement en cours entre son ministère de tutelle, c'est-à-dire le ministère des transports, et le ministère de l'intérieur ; mais qu'il n'avait reçu aucune instruction précise pour le moment. Il a également déclaré que certains points de la Convention, tels que le contrôle des vols avec escales ou la déclaration obligatoire des étrangers non ressortissants de l'Espace Schengen lui paraissaient imprécis.

Interrogé par M. Lucien Lanier sur les contacts d'Aéroports de Paris avec ses homologues européens au sujet de l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, il a indiqué qu'en l'absence d'instructions précises, un climat d'attentisme prévalait dans l'ensemble des aéroports européens.

Questionné par M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur le dispositif technique prévu par Aéroports de Paris pour l'organisation des contrôles des différentes catégories de passagers et de bagages, M. Bernard Lathière a dû reconnaître qu'aucune mesure précise n'était actuellement prévue.

M. Jean-Pierre Bayle a estimé que ces questions relevaient plutôt du ministre des transports que du président d'Aéroports de Paris.

MM. Paul Masson, président, Bernard Laurent et Paul Girod ont ensuite interrogé MM. Lathière et Rouaud sur l'état des réflexions menées par Aéroports de Paris sur les problèmes liés à l'entrée en application de la Convention de Schengen.

M. Bernard Lathière a indiqué qu'en raison de la très grande complexité de ces questions, différents scénarios avaient été élaborés. M. Rouaud a ajouté que ces réflexions s'inscrivaient dans le contexte des négociations communautaires en cours et qu'en particulier un projet de règlement européen prévoyant l'abolition du contrôle des bagages au sein de la Communauté des douze était actuellement en discussion devant le Parlement européen.

M. Rouaud a en outre déclaré qu'Aéroports de Paris souhaitait que le "passager Schengen" soit traité comme un passager domestique et que l'organisation du contrôle des bagages de soute des passagers en provenance d'un pays tiers arrivant par un vol intérieur à l'espace Schengen posait un problème technique particulièrement difficile à résoudre.

Il a par ailleurs rappelé la réserve émise par les Pays-Bas quant aux délais d'aménagement de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol. **M. Jean-Pierre Bayle** a alors évoqué le statut très particulier de cet aéroport qui fait appel à des personnels de droit privé pour exercer des fonctions de police et de douane.

En conclusion, **M. Bernard Lathière** a souligné que l'organisation des contrôles dans les aéroports relevait de l'exercice de la souveraineté nationale et non de la responsabilité propre d'Aéroports de Paris.

**MM. Paul Masson, président, et Lucien Lanier** se sont alors associés pour rendre hommage à la franchise du directeur général d'Aéroports de Paris et pour réaffirmer la nécessité que des instructions détaillées soient élaborées par le ministère des transports et le ministère de l'intérieur en vue de la mise en application de la Convention de Schengen.



**ANNEXE 16.**

**Audition de MM. Michel Mikkelsen, Sous-Directeur des affaires européennes au service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.), et Evenas, Responsable des télécommunications au ministère de l'Intérieur,**

**le 14 novembre 1991**



AUDITION DE M. MICHEL MIKKELSEN,  
CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, CHARGÉ DE  
LA SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES  
ET DES RELATIONS MULTILATÉRALES  
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
ET DE M. BRUNO EVENAS,  
INSPECTEUR DES TRANSMISSIONS  
14 NOVEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur a tout d'abord interrogé M. Michel Mikkelsen sur la coopération policière et les communications transfrontalières.

Après que le contrôleur général ait évoqué l'importance de l'harmonisation des fréquences et de l'harmonisation dans l'achat des matériels, M. Bruno Evenas a décrit l'état des relations entre postes français et allemands : 5 liaisons téléphoniques en stade expérimental, des projets de liaisons radio-électriques qui seront finalisés ultérieurement.

Après avoir décrit les nécessaires démarches juridiques préalables à l'implantation de stations fixes et à l'octroi d'autorisations de fréquences, M. Bruno Evenas a précisé qu'aucun contact nouveau n'était établi avec d'autres pays du groupe Schengen, à l'exception de la Belgique.

S'agissant de l'allocation d'une bande de fréquences commune aux services de sécurité des États du groupe Schengen, M. Bruno Evenas a indiqué à MM. Xavier de Villepin, rapporteur et Paul Masson, président, que l'inexistence, à ce jour, de telles fréquences communes pour les services de police ainsi que leur caractère très coûteux pèseraient sur un aboutissement prochain de cette question.

Un groupe de travail spécifique a été créé dans le cadre de la conférence européenne des postes et télécommunications (C.E.P.T.) afin de procéder à un inventaire des besoins des services.

Répondant à M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur l'équipement des services de police en matériels de communication compatibles, M. Bruno Evenas a décrit la méthode qui avait été retenue afin d'aboutir à un document unique et normatif sur l'architecture de tels réseaux de communication. Il a indiqué qu'une pareille procédure n'aboutirait concrètement à une harmonisation complète qu'à long terme.

Répondant à M. Paul Masson, président, qui l'interrogeait sur l'adaptabilité du modèle Schengen au modèle communautaire, M. Bruno Evenas a fait valoir l'aspect européen de la réflexion engagée sur la normalisation, comme de celle concernant les bandes communes.

Evoquant ensuite la coordination entre les services français pour l'application de la convention de Schengen, M. Michel Mikkelsen a indiqué à la commission que la police nationale tiendrait une place centrale dans la mise en cohérence des services, étant en particulier en charge du système d'information Schengen (S.I.S.).

A M. Paul Masson, président, M. Michel Mikkelsen a indiqué qu'une décision interministérielle interviendrait sans doute pour officialiser ce rôle de coordination reconnu à la police nationale.

Le contrôleur a ensuite résumé, pour la commission, le bilan des différents groupes T.R.E.V.I. (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale).

Evoquant plus particulièrement T.R.E.V.I. 92, créé en 1988 dans la perspective de l'application de l'Acte unique, M. Michel Mikkelsen a décrit le plan d'action adopté par ce groupe, destiné à lutter contre le terrorisme et la grande délinquance. Une procédure d'harmonisation entre ce plan d'action T.R.E.V.I. 92 et les dispositifs Schengen est actuellement en cours. Dans ce contexte, un projet de S.I.S. à douze (dénommé "système européen d'information") est à l'étude.

Après que M. Michel Mikkelsen ait évoqué avec M. Xavier de Villepin, rapporteur, la candidature de la Grèce au groupe Schengen, le contrôleur a décrit le projet Europol proposé récemment par le chancelier Kohl, notamment devant le dernier Conseil européen de Luxembourg de juin 1991, qui en a accepté le

principe. Ce projet consiste, au départ, à créer une instance de coopération policière communautaire, dans le cadre d'Interpol.

**M. Michel Mikkelsen** a fait observer que le projet d'une unité européenne de lutte contre les stupéfiants, évoqué dans le groupe T.R.E.V.I. 92, pourrait constituer l'embryon d'un Europol. A terme, ce projet pourrait entraîner des modifications des législations nationales s'il devait notamment comporter une habilitation internationale et opérationnelle des personnels de police.

**M. Michel Mikkelsen** a reconnu avec **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, l'opportunité d'une telle structure pour la surveillance conjointe dans les zones frontalières de l'espace Schengen. Il a précisé que la perspective de mise en place de brigades mixtes figure d'ailleurs parmi les propositions adoptées par le groupe T.R.E.V.I. 92 à l'attention des ministres compétents.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Michel Mikkelsen** a précisé que, s'agissant des frontières de l'Espace Schengen, le groupe ad hoc immigration, lié à la Commission des communautés européennes, qui a élaboré un texte commun sur le franchissement des frontières extérieures, propose un renforcement substantiel des contrôles à ces frontières.

A l'issue de l'audition, **M. Bernard Laurent** a tenu à saluer la diligence des mesures prises par les services relevant du contrôleur général.



**ANNEXE 17.**

**Audition de M. Pierre Claudon, Responsable du système central d'information Schengen à la Direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'Intérieur, le 14 novembre 1991**



AUDITION DE M. ERIC JOOSS,  
INGÉNIEUR DE LA DIRECTION DES TRANSMISSIONS  
ET DE L'INFORMATIQUE  
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
ET DE M. PIERRE CLAUDON,  
CHEF DE PROJET DE L'APPLICATION NATIONALE  
DU S.I.S. À LA DIRECTION DES TRANSMISSIONS  
ET DE L'INFORMATIQUE  
AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
14 NOVEMBRE 1991

M. Eric Jooss a tout d'abord rappelé que la Direction des transmissions et de l'informatique avait pour seule fonction au sein du ministère de l'intérieur de procéder aux réalisations informatiques commandées par la Direction des applications, à laquelle incombe à titre exclusif la conception des systèmes. Dans ces conditions, il a fait savoir qu'il ne serait pas en mesure de répondre à d'éventuelles questions qui porteraient sur la conception de fond du S.I.S. (Système d'information Schengen), mais limiterait son intervention aux spécifications techniques et informatiques à l'élaboration desquelles sa direction participe.

Dans ce cadre, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a souhaité obtenir un certain nombre de renseignements relatifs à l'élaboration du S.I.S. (parties nationales et système central), et aux interfaces d'accès et de connexion entre les parties nationales des différents Etats signataires.

En ce qui concerne la société réalisatrice du système central du S.I.S., M. Eric Jooss a indiqué qu'un appel d'offres était actuellement en cours, et serait clos en décembre 1991. Le délai estimatif de réalisation de la partie centrale est fixé à quinze mois à compter de la notification du marché ; d'ici là, les parties nationales du S.I.S. devront avoir fait l'objet des mêmes procédures d'élaboration, à la charge de chaque Etat signataire.

Des études préalables approfondies ont été menées à partir de 1988 d'une part sur la faisabilité générale du S.I.S., d'autre part sur l'architecture et les spécifications externes du système central et de ses développements en applications nationales.

Appelé à préciser ce point par le rapporteur, **M. Eric Jooss** a relaté les différentes étapes techniques de cette étude de faisabilité, essentiellement axée sur une «stratégie de tests», en vue de réduire dans toute la mesure du possible la phase expérimentale et de lancement du S.I.S. lors de l'entrée en vigueur de la Convention.

En ce qui concerne le dispositif de connexion du système central aux systèmes nationaux du S.I.S., **M. Eric Jooss** a indiqué qu'avait été retenu le Protocole de communication X 400, c'est-à-dire un standard communicatif européen axé sur la fonctionnalité «messageries». Le choix de ce standard permettra d'imposer une norme uniforme à tous les intervenants et prestataires du S.I.S., qu'il s'agisse des sociétés d'ingénierie informatique ou des fournisseurs de matériels dans les différents Etats signataires.

Le choix du Protocole X 400 a lui-même été effectué sur la base d'une étude confiée à une société spécialisée, à l'issue de laquelle a été défini un cahier des charges commun : l'accès communicationnel entre les parties nationales du S.I.S. et le système central s'opérera par «procédé asynchrone», c'est-à-dire par un système de «boîtes aux lettres électroniques» autorisant la mise à jour réciproque des signalements dans un délai de quelques minutes. L'étude préalable, le cahier des charges et les différentes spécifications techniques déjà retenues ont par ailleurs fait l'objet d'un audit approfondi par une société hollandaise en janvier-février 1991.

En réponse à une nouvelle question de **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, **M. Pierre Claudon** a indiqué que la partie nationale française du S.I.S. serait alimentée par les signalements extraits du fichier des personnes recherchées et du fichier des véhicules volés ; en revanche, aucune connexion n'est prévue entre le S.I.S. et le fichier des Renseignements généraux.

**M. Eric Jooss** a ensuite déclaré qu'il n'était pas en mesure de répondre à plusieurs questions du rapporteur concernant :

- les modalités d'accès des fonctionnaires des services de sécurité aux informations contenues dans le S.I.S. ;

- la liste des administrations nationales ayant accès au S.I.S. ;

- la «réserve d'exécution de la conduite à tenir attachée à un signalement», ou la réserve sur ce signalement lui-

même, telle qu'elle figure à l'article 94 § 4 de la Convention de Schengen.

M. Eric Jooss a précisé qu'il ignorait l'origine et la portée exacte de cette dernière réserve, mais a ajouté qu'à sa connaissance, elle avait déjà donné lieu à des prescriptions techniques lors de sa propre entrée en fonctions au mois de septembre 1989.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, et M. Bernard Laurent, président, ont vivement insisté pour que M. Eric Jooss transmette à la direction compétente du ministère de l'intérieur le texte de ces questions. M. Eric Jooss a indiqué qu'il les ferait parvenir aussitôt à la Direction des applications, qui y fournirait probablement une réponse écrite. Acte lui en a été donné.

A l'issue, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Eric Jooss sur l'attitude générale dont font preuve les autres Etats signataires à l'égard du S.I.S., ainsi que sur leurs facultés réelles de faire face aux prescriptions techniques de la Convention.

M. Eric Jooss a tout d'abord observé l'avancement très satisfaisant des travaux en R.F.A. en notant d'ailleurs que la structure fédérale de cet Etat facilitait beaucoup la définition de l'architecture informatique correspondante : en effet, il existe un système informatique fédéral à Wiesbaden géré par le Bundeskriminalamt, lequel intervient à l'égard des Länder dans des conditions analogues à celles de la partie centrale du S.I.S. par rapport aux parties nationales. Il a par ailleurs souligné l'attitude très active des Espagnols et des Italiens, observation faite que l'Italie s'était déjà équipée d'outils informatiques très performants pour lutter contre le terrorisme auquel elle a été confrontée il y a quelques années. M. Eric Jooss a enfin émis quelques doutes sur l'aptitude du Portugal à procéder dans les délais requis à toutes les études et réalisations techniques nécessaires, du fait d'une très sensible sous-informatisation de ses services de police.

M. Bernard Laurent, président, a remercié ses interlocuteurs pour la précision de leurs réponses et leur a rappelé que la commission de contrôle attachait une très grande importance aux réponses écrites qu'elle attendait de la Direction des applications du ministère de l'intérieur.



**ANNEXE 18.**

**Audition de Mme Martine de Boisdeffre, Conseiller  
technique au Cabinet du Ministre délégué aux affaires  
européennes, le 28 novembre 1991**



AUDITION DE MME MARTINE DE BOISDEFFRE,  
CONSEILLER TECHNIQUE AU CABINET DU MINISTRE  
DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES EUROPÉENNES

28 NOVEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin a interrogé Mme Martine de Boisdeffre sur les principales missions liées à la coordination dont elle a eu la charge depuis le départ de M. Hubert Blanc.

Mme Martine de Boisdeffre a indiqué qu'il s'est agi, tout au long de cette période, de représenter la France tant au groupe central Schengen qu'au groupe des coordonnateurs à Douze sur la libre circulation des personnes, d'assurer l'organisation de réunions ministérielles destinées à arrêter la position française, enfin d'effectuer le suivi des mesures d'application Schengen qui a notamment conduit au dépôt du projet de loi sur la responsabilité des transporteurs et de celui sur la déclaration obligatoire.

Questionnée par M. Xavier de Villepin sur l'aménagement des aéroports, Mme Martine de Boisdeffre a indiqué que le ministère des transports comme la direction générale de l'aviation civile avaient été associés à la négociation Schengen depuis au moins deux ans.

Elle a ajouté que les premiers contacts entre le ministère des transports et le ministère de l'intérieur ont eu lieu et que les formules proposées par le ministère des transports allaient faire l'objet d'expertises.

Une réunion de coordination au ministère des affaires européennes permettra d'apprécier la pertinence des propositions à l'égard des impératifs de la convention de Schengen et des délais qui sont liés à son entrée en vigueur.

Aucun problème de délai ne devrait intervenir qui soit lié à l'aménagement aéroportuaire en ce qui concerne la France, a conclu Mme Martine de Boisdeffre qui a indiqué qu'elle ne manquerait pas d'interroger ses partenaires des autres pays Schengen sur l'état d'avancement de leurs travaux.

**M. Paul Masson, président**, a fait état de la faible implication des autorités aéroportuaires dans le dispositif Schengen et de leur souhait de trouver des solutions plutôt dans le cadre communautaire.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a interrogé Mme Martine de Boisdeffre sur les répercussions des travaux de la commission de contrôle Schengen au sein du groupe des coordinateurs, lors de la réunion du 18 septembre 1991.

Mme Martine de Boisdeffre a indiqué, qu'à cette occasion, le principe d'une réponse positive coordonnée avait été arrêtée à l'égard des démarches et visites des membres de la commission.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a insisté, à cet égard, sur l'excellence de l'accueil reçu à l'étranger et sur l'ouverture des administrations et personnalités politiques rencontrées.

**M. Paul Masson, président**, a brièvement rendu compte des déplacements de la commission et de l'intérêt suscité, dans les Etats visités, par la démarche de contrôle parlementaire.

**M. Xavier de Villepin, rapporteur**, évoquant la réunion ministérielle de Berlin des 30 et 31 octobre sur l'immigration, a demandé à Mme Martine de Boisdeffre si ses conclusions seraient de nature à modifier certains principes de la convention de Schengen.

Cette conférence, a précisé Mme Martine de Boisdeffre, avait été initiée par l'Allemagne dans un contexte difficile pour ce pays à l'égard des mouvements migratoires intra-européens, notamment en provenance d'Europe centrale et de l'Union soviétique. C'est un total de 27 pays qui se sont réunis à Berlin où la Commission des communautés était également présente ainsi que les ministres de l'intérieur de l'Union soviétique, de la Biélorussie et de l'Ukraine. Une décision a été prise d'arrêter des mesures concrètes pour maîtriser les flux migratoires, lesquelles sont apparues comme une validation des dispositions Schengen : accords de réadmission, responsabilité des transporteurs, reconduction aux frontières etc.

Un groupe de travail a été créé ; il est présidé par l'Autriche pour assurer la cohérence avec les travaux du Conseil de l'Europe, par la présidence en exercice de l'accord de Schengen et par la Hongrie.

En réponse à M. Paul Masson, président, Mme Martine de Boisdeffre a indiqué que les pays d'Europe centrale et orientale étaient prêts à s'inspirer de dispositions de type Schengen. Sur les conditions d'invitation de la France à cette conférence, par

**l'Allemagne, M. Paul Masson, président, a fait observer que l'esprit Schengen n'avait pas été respecté.**

**S'agissant de l'intérêt porté aux migrations en provenance du Sud, évoquées par MM. Xavier de Villepin, rapporteur, et Paul Masson, président, Mme Martine de Boisdeffre a fait observer que l'Italie avait organisé une réunion d'experts à ce sujet et qu'elle avait fait l'objet de la création d'un centre de consultation rapide dans le cadre communautaire.**

**Ce thème des migrations en provenance du Sud est par ailleurs l'objet de la coopération des pays du pourtour de la Méditerranée occidentale engagée depuis quelques mois par le ministère des affaires étrangères.**

**Mme Martine de Boisdeffre a précisé au rapporteur que l'adhésion à Schengen était subordonnée à l'appartenance communautaire, ce qui n'excluait pas la possibilité d'associer tel ou tel pays à la réflexion engagée dans le cadre de la convention.**

**Abordant avec M. Xavier de Villepin, rapporteur, le rôle des services français aux frontières extérieures de l'espace Schengen, Mme Martine de Boisdeffre a indiqué que la France et les autres pays Schengen sont responsables du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen lorsque celles-ci coïncident avec leurs propres frontières nationales. Ce principe n'exclurait pas des vérifications réciproques sous la forme d'inspections sur les frontières extérieures d'un autre Etat Schengen. Déjà des fonctionnaires de différents Etats sont délégués auprès de leurs collègues sur un sujet précis. Mme Martine de Boisdeffre a, en revanche, estimé que la création d'équipes mixtes paraîtrait prématurée dans ce contexte.**

**M. Xavier de Villepin, rapporteur, a déclaré ne pas partager les orientations exposées à ce sujet par Mme Martine de Boisdeffre, compte tenu de la perception qu'avait l'opinion du processus Schengen, et a appelé à un renforcement important du dispositif de contrôle frontalier pour redonner confiance aux populations.**

**Mme Martine de Boisdeffre ayant fait valoir que l'approche devait en tout état de cause être progressive, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a fait observer que les officiers de liaison rencontrés par la commission avaient émis un avis identique au sien sur ce sujet.**

**M. Paul Masson, président, a émis des doutes sur la possibilité d'effectuer des missions d'inspection auprès des services étrangers.**

M. le rapporteur a réitéré ses inquiétudes concernant les politiques de stupéfiants suivies par certains gouvernements de pays du groupe Schengen.

Mme Martine de Boisdeffre a replacé le débat sur ce point dans le cadre de la répression du trafic illicite de stupéfiants, prévue explicitement par la législation néerlandaise, à l'exclusion des dispositions concernant l'usage de drogues ou stupéfiants. Les Pays-Bas participent par ailleurs activement aux groupes concourant à enrayer le trafic illicite.

Evoquant, à la demande du rapporteur, le problème de la délivrance des visas par les consulats honoraires, Mme Martine de Boisdeffre a rappelé que la France se refusait à admettre la délivrance uniforme de visas par des consuls honoraires et qu'elle était soutenue, sur ce point, par l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

Après avoir rappelé la position italienne à l'égard du Système d'information Schengen et le projet d'élaboration par ce pays d'un texte sur la protection des données à caractère personnel, elle a précisé que le Portugal, qui a engagé un processus législatif sur ce point, bénéficierait d'une assistance de la part de la France.

Mme Martine de Boisdeffre a réaffirmé que la conclusion d'un accord de réadmission avec le Portugal était une condition essentielle à son adhésion pleine et entière.

La Grèce, quant à elle, qui postule à l'adhésion, s'est engagée à respecter l'ensemble des dispositions de Schengen pour l'application desquelles elle recevrait une assistance financière de la Communauté.

S'agissant du droit de poursuite reconnu à la police française dans le cadre de la convention, Mme Martine de Boisdeffre a précisé que ce droit se limitait aux cas de flagrant délit et excluait le droit d'interpellation par une police étrangère. Par ailleurs les modalités de son exercice, fixées par accords bilatéraux, prévoyaient dans certains cas sa limitation à une zone de 10 km le long de notre frontière.

Revenant sur le contrôle des aéroports, M. Marc Lauriol s'est interrogé sur le respect des délais. Il s'est, par ailleurs, enquis de l'articulation entre les ambitions communautaires en matière de libre circulation des personnes et les échéances de la convention Schengen.

Mme Martine de Boisdeffre a confirmé l'échéance du 1er janvier 1993 pour la mise au point des structures aéroportuaires.

Sur la seconde question, **Mme Martine de Boisdeffre** a reconnu que quelques points restaient en débat dans le cadre des Douze. Les conclusions du sommet de Maastricht seraient, a-t-elle conclu, très éclairantes sur ce point.



**ANNEXE 19.**

**Audition de Mme Elisabeth Guigou, Ministre délégué aux  
affaires européennes, le 28 novembre 1991**



AUDITION DE MME ELISABETH GUIGOU,  
MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX AFFAIRES EUROPÉENNES

28 NOVEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a exposé qu'au cours de ses missions dans les autres États de l'espace Schengen, la commission de contrôle avait pu constater la perplexité de ses interlocuteurs étrangers à l'égard de certaines dispositions de la Convention qui, d'ailleurs, soulèvent également nombre d'interrogations en France. Cinq points appellent en particulier des éclaircissements :

- les modalités exactes d'accomplissement de la déclaration obligatoire aux frontières, prévue à l'article 22 de la Convention ;

- le réaménagement des aéroports internationaux des États de l'Espace Schengen, pour les rendre conformes aux prescriptions de l'article 4 de la Convention ;

- le dispositif garantissant l'effectivité du contrôle aux frontières extérieures de l'Espace Schengen, tel qu'il est conçu à l'article 3 de la Convention ;

- l'institution ou le rétablissement des fiches d'hôtel, de façon à assurer le «contrôle des hébergements», conformément aux dispositions de l'article 45 de la Convention ;

- les mesures spéciales de prévention ou de répression du trafic des stupéfiants, compte tenu d'une part des dispositions du chapitre VI de la Convention, d'autre part des réserves formulées sur ce point par les Pays-Bas.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est déclaré préoccupé de l'attitude des autres États signataires, qui dans tous ces domaines n'ont pas encore arrêté de mesures précises. Dans le cas de la France, plusieurs dispositions restent à définir, notamment en ce qui concerne la déclaration obligatoire aux frontières et les aménagements des aéroports internationaux. A cet égard, le rapporteur a rappelé qu'au cours d'une précédente audition, le président d'Aéroports de Paris avait déclaré qu'aucune directive ne

lui avait été adressée en vue d'aménager les différentes aérogares de façon à y assurer l'ensemble des contrôles des personnes et des bagages prévus par la Convention. Le rapporteur a estimé qu'il convenait absolument d'informer l'opinion publique sur tous ces points, de façon à lui faire admettre que l'ouverture des frontières intérieures n'entraînerait aucun déficit de sécurité.

En réponse à ces questions, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a apporté les précisions ci-après :

- les modalités d'accomplissement de la déclaration obligatoire aux frontières sont encore actuellement à l'étude. Il est probable que le «manuel commun» comportera un certain nombre de précisions sur ce point. En tout état de cause, le ministre s'est déclaré convaincu que le ministre de l'intérieur formulerait, le moment venu, les propositions expédientes. Le «manuel commun» sera d'ailleurs présenté à la commission de contrôle, conformément aux engagements pris lors des précédentes auditions ;

- en ce qui concerne les aéroports internationaux, le ministère des affaires européennes n'intervient que comme coordonnateur de mesures qui relèvent, au premier chef, des différents départements ministériels compétents (ministère de l'intérieur, direction générale de l'aviation civile, douanes, etc...). Là encore, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a assuré que les prescriptions nécessaires seraient définies, le moment venu, par les ministres responsables ;

- pour les fiches d'hôtel, la législation française n'a pas à être modifiée, puisqu'en droit, les étrangers circulant en France sont déjà tenus de satisfaire à cette formalité déclarative. Le dispositif Schengen nécessitera toutefois quelques aménagements réglementaires qui, en l'espèce, ne relèvent pas du ministère des affaires européennes ;

- en ce qui concerne les stupéfiants, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a rappelé que la législation néerlandaise, certes tolérante envers les usagers de drogue, prévoyait de lourdes peines à l'encontre des trafiquants proprement dits. Le ministre a considéré que le renforcement de la coopération internationale constituait l'instrument privilégié de la lutte contre le trafic de drogue. En toute hypothèse, la Convention prévoit que les Etats demeurent fondés à rétablir des contrôles à leurs frontières intérieures : en cas de nette recrudescence du trafic des stupéfiants en France, il serait donc possible de rétablir des contrôles frontaliers spécifiques (temporaires ou permanents) expressément prévus par la Convention ;

Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, n'a par ailleurs pas exclu que, sous la pression de ses partenaires, la Hollande soit amenée à reconsidérer sa législation nationale en matière de stupéfiants, de façon à la rapprocher de celle des autres Etats signataires : l'exemple récent de l'Espagne, qui a nettement durci sa propre législation, rend cette hypothèse crédible ;

- sur l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, le ministre a observé que la pression migratoire qui s'exerce actuellement sur l'Europe occidentale impose un effort de coopération internationale dont la Convention de Schengen ne constituera qu'un élément parmi d'autres. Ce problème fait l'objet d'une réflexion attentive ; en l'état actuel, il apparaît d'ores et déjà certain que l'aide aux pays d'émigration et les mesures d'incitation à la création d'emplois sur place constitueront les instruments les plus efficaces de stabilisation ou de prévention des mouvements migratoires.

A une nouvelle question de M. Xavier de Villepin, rapporteur, relative au processus de ratification de la Convention par les autres Etats signataires, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes a récapitulé les plus récentes informations en sa possession :

- la République fédérale d'Allemagne s'apprête à examiner le projet de loi de ratification, qui devrait normalement être soumis à l'approbation des assemblées en février 1992. Si ce programme est respecté, la ratification allemande de la Convention pourrait intervenir au printemps 1992 ;

- le processus de ratification pourrait être achevé en Espagne d'ici la fin du mois de mars 1992 ;

- le Parlement italien a été saisi il y a quelques jours du projet de loi portant autorisation de ratifier la Convention ;

- dans le cas des Pays-Bas, dont le Parlement est totalement maître de son ordre du jour, la détermination d'une échéance s'avère plus difficile. Il semble toutefois que la phase parlementaire de ratification soit susceptible d'aboutir au cours du premier trimestre 1992 ;

- la Belgique et le Luxembourg n'ont pas encore entrepris l'examen parlementaire de la ratification. Le ministre a toutefois indiqué, qu'à sa connaissance, ces deux Etats seraient en mesure de ratifier cette Convention dans le courant 1992.

Interrogé par M. Xavier de Villepin, rapporteur, quant aux éventuelles incidences du sommet de Maastricht sur la mise en oeuvre des accords de Schengen, le ministre a souligné que les traités

constitutifs de la C.E.E. et la Convention de Schengen comportaient un certain nombre de clauses de nature à prévenir tout conflit ou tout empiètement de compétence. Au demeurant, le dispositif Schengen et le dispositif communautaire sont largement compatibles, -voire complémentaires-, aussi n'y-a-t-il pas lieu de craindre qu'un des deux traités soit appliqué au détriment de l'autre.

En réponse à une nouvelle question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur le projet allemand de constitution d'une police fédérale («Europol»), **Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes** a estimé que cette initiative lui paraissait difficilement réalisable aussi longtemps que l'Europe communautaire n'aurait pas accédé au niveau d'intégration nécessaire. La proposition allemande lui a toutefois paru intéressante, quoique prématurée.

**M. Paul Masson, président, et M. Xavier de Villepin, rapporteur**, ont alors abordé la question du suivi parlementaire des accords de Schengen, auxquels le ministre s'était déclaré favorable lors du débat de ratification. Ils ont en particulier souhaité connaître l'attitude que le Gouvernement adopterait à l'égard d'une proposition parlementaire d'extension de la compétence des délégations aux communautés européennes.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes**, a exprimé l'opposition de principe du Gouvernement sur cette dernière suggestion. D'autres formules peuvent toutefois être envisagées dans le cadre des procédures existantes ; ce serait le cas, par exemple, d'auditions conjointes périodiques par les commissions des affaires étrangères et lesdites délégations.

**M. Paul Masson, président**, a déduit des propos du ministre qu'en tout état de cause le Gouvernement n'inscrirait probablement pas à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale une proposition de loi que le Sénat viendrait à adopter en vue d'étendre le champ de compétences des délégations aux communautés européennes ; le ministre n'a pas infirmé cette analyse.

**M. Ernest Cartigny** a observé que la France avait jusqu'à présent adopté une attitude résolument favorable aux accords de Schengen, et s'est interrogé sur les conséquences de cette attitude par rapport à la démarche communautaire. Le ministre est convenu qu'en effet la France avait fait preuve de beaucoup de résolution dans la négociation et la mise en oeuvre du dispositif Schengen et jouissait donc d'une compétence technique et d'un crédit certain auprès des autres Etats signataires. En tout état de cause, cet engagement n'affecte en rien l'attachement de notre pays au processus

communautaire, et ne peut que conforter la position française dans l'ensemble des négociations européennes.

**M. Paul Girod**, rappelant qu'il avait examiné très soigneusement le projet de budget du ministère de l'intérieur dans le cadre de ses travaux de rapporteur pour la commission des Finances, s'est déclaré surpris de l'absence de crédits correspondant à la mise en oeuvre du dispositif Schengen. Le ministre a observé qu'au contraire 60 millions de francs figuraient déjà à cette fin dans le projet de loi de finances, mais a reconnu que la présentation des documents budgétaires rendait difficile l'individualisation de ce crédit.

En réponse à une question de **M. Jean Delaneau**, relative à l'historique du projet «Europol», **Mme Elisabeth Guigou**, ministre délégué aux affaires européennes, a indiqué que la République fédérale d'Allemagne avait évoqué à plusieurs reprises, mais de façon informelle, la perspective de constitution d'une police fédérale européenne. Ce n'est toutefois que lors du Conseil européen de Luxembourg de juin 1991 que ce projet a fait l'objet d'une proposition officielle.

En réponse à une dernière observation de **M. Paul Masson**, président, le ministre a espéré qu'un nouveau coordonnateur pour la France du dispositif Schengen pourrait être désigné prochainement. Sa date de nomination demeure néanmoins en suspens.

Remerciant **Mme Elisabeth Guigou**, **M. Paul Masson**, président, a tenu à rendre hommage au concours actif que ses services avaient apporté à l'organisation des missions à l'étranger de la commission de contrôle. Il s'est félicité par ailleurs qu'au cours de ces missions, les commissaires aient à leur tour pu apporter aux fonctionnaires français des éclaircissements dont ceux-ci ne disposaient pas toujours sur la mise en place du dispositif Schengen.

En revanche, **M. Paul Masson**, président, a vivement déploré que **M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, ait cru possible d'arguer d'un prétexte, —en l'occurrence la discussion du projet de loi sur l'administration territoriale, jusqu'à présent défendu devant le Parlement par le secrétaire d'Etat aux collectivités territoriales—, pour se soustraire à la convocation que lui avait adressée la commission de contrôle en vue de son audition publique ce même jour. Il a demandé à **Mme Elisabeth Guigou** de transmettre au ministre de l'intérieur l'expression de la désapprobation de la commission de contrôle et a rappelé qu'aux termes de la loi, les commissions de contrôle sont fondées à convoquer et à entendre toutes les personnes dont elles jugent l'audition utile. **M. Paul Masson**, président, a qualifié l'attitude du ministre de l'intérieur de «déroboade» et l'a jugée incompatible avec le discours gouvernemental

sur les droits du Parlement et la revalorisation de ses fonctions traditionnelles, dont notamment la fonction de contrôle.

**Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, s'est déclaré convaincue que l'absence de M. Philippe Marchand était uniquement imputable à la surcharge de son emploi du temps. Elle s'est refusée à y discerner la moindre réticence de fond à l'égard de la commission de contrôle Schengen.**

**A l'issue de ces auditions publiques, M. Paul Masson, président, a invité le public et les représentants de la presse audiovisuelle à quitter la salle de réunion, de façon à permettre la poursuite à huis clos de la réunion de la commission de contrôle.**

**ANNEXE 20.**

**Audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur,  
le 5 décembre 1991**



AUDITION DE M. PHILIPPE MARCHAND,

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

5 DECEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a tout d'abord souhaité que le ministre de l'intérieur fasse le point sur l'évolution des principaux dossiers dont il a la responsabilité. Il a en outre estimé nécessaire de nommer rapidement un coordonnateur pour la libre circulation des personnes, poste vacant depuis plusieurs mois.

Après avoir rappelé que l'ancien coordonnateur, M. Hubert Blanc, avait été nommé préfet de la région Centre, M. Philippe Marchand a indiqué que Mme Martine de Boisdeffre assurait la fonction de coordonnateur par intérim. Il a toutefois ajouté que la nomination définitive d'un nouveau coordonnateur devait intervenir d'urgence.

S'agissant des aéroports, M. Philippe Marchand a rappelé que la convention de Schengen imposait une réorganisation des installations aéroportuaires caractérisée notamment par l'institution d'une zone intra-Schengen et d'une zone internationale.

Après avoir noté que cette réorganisation devrait être opérée sous la responsabilité du ministère des transports en collaboration avec d'autres ministères, M. Philippe Marchand a évoqué la difficulté créée par l'édiction d'un règlement communautaire sur le contrôle des bagages, le 18 juin 1991. En effet, ce texte impose un contrôle des bagages dans l'aéroport de première entrée dès le 1er janvier 1993, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la convention. De ce fait, le contrôle des bagages sera, pendant un temps, dissocié du contrôle des personnes, qui, lui, sera effectué à l'aéroport de destination finale.

M. Philippe Marchand a encore indiqué que, au cours des réunions avec le ministère des transports, tenues le 8 octobre et le 25 novembre 1991, huit modèles de réorganisation des flux de personnes et des bagages avaient été étudiés, dont plusieurs paraissaient satisfaisants. Il a précisé qu'une consultation des douanes était également en cours.

Puis M. Philippe Marchand a fait valoir qu'un décret sur le commerce des armes était en cours de préparation au ministère de l'intérieur.

M. Paul Masson, président, M. Xavier de Villepin, rapporteur, et M. Philippe Marchand ont ensuite eu un échange de vues sur la mise en place de brigades mixtes aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

M. Philippe Marchand s'est déclaré défavorable à la constitution de telles brigades, compte tenu de l'absence d'un droit pénal uniforme en Europe, des risques de réactions passionnelles à la présence d'agents étrangers sur le territoire national et des difficultés déjà importantes de coordination des services français de contrôles aux frontières. Il a jugé préférable de créer un corps d'officiers de liaison spécialisé.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est, lui, prononcé en faveur de la création de brigades mixtes. Il a jugé qu'elles étaient indispensables pour assurer un réel contrôle aux frontières extérieures. En effet, les officiers de liaison, pour être de très grande qualité, sont trop peu nombreux et spécialisés sur d'autres questions.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a en outre estimé que l'esprit de la convention de Schengen exigeait une coopération de grande ampleur, comme ces brigades qui auraient un effet psychologique important pour rassurer les populations.

M. Paul Masson, président, a reconnu que, si des obstacles juridiques à la constitution de brigades mixtes existaient, ceux-ci n'étaient pas insurmontables. Il a observé que le rôle des gouvernements était de trouver les ajustements juridiques ou techniques, permettant à la convention de s'appliquer dans sa lettre et dans son esprit. Il a par ailleurs estimé que la présence de policiers étrangers sur le territoire national ne constituait pas une difficulté dirimante.

M. Philippe Marchand a ensuite évoqué la déclaration obligatoire des étrangers à la frontière. Il a indiqué qu'elle devrait être souscrite, sous peine de sanctions pénales ou de reconduite à la frontière, lors de l'entrée sur le territoire national. A court terme, elle prendrait la forme d'une carte à deux volets dont l'un serait remis à l'étranger, l'autre conservé par les services de police. Cette carte serait disponible dans les consulats et aux points de franchissement des frontières.

M. Philippe Marchand a estimé que, pour le long terme, un système de lecture optique des passeports et visas avait été

envisagé, notamment au cours d'un comité interministériel tenu le 9 juillet 1991. Ce système pourrait par ailleurs, sous réserve de l'accord de la commission nationale informatique et libertés (CNIL), être connecté au fichier des visas délivrés et au fichier des personnes recherchées.

Enfin, **M. Philippe Marchand** a jugé qu'il serait nécessaire de maintenir environ 750 policiers sur les 1.500 actuellement en place pour la délivrance de la déclaration obligatoire.

Répondant à une question de **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, **M. Philippe Marchand** a estimé que la convention de Schengen entrerait en vigueur au début de l'année 1993.

**MM. Xavier de Villepin**, rapporteur, et **Philippe Marchand** ont eu ensuite un débat sur l'opportunité d'isoler les dépenses occasionnées par l'application de la convention dans le budget du ministère de l'intérieur. Après avoir mis en avant les difficultés techniques d'une telle opération, **M. Philippe Marchand** a présenté les évaluations faites par son ministère. Le coût du système d'information Schengen (S.I.S.) est ainsi estimé à 7,3 millions de francs pour le système central et à 3,36 millions de francs pour le système national. Le coût d'élaboration du manuel commun s'élèverait à 1,5 million de francs.

S'agissant de ce manuel, **M. Philippe Marchand** a précisé qu'une deuxième lecture était en cours et qu'il restait à rédiger les parties concernant notamment les mesures d'éloignement et les contrôles maritimes. Il a fait état de la persistance de désaccords au sujet notamment de l'intensité des contrôles aux frontières, l'Allemagne demandant leur allègement, ou de l'insertion dans le manuel, souhaitée par l'Allemagne, de dispositions sur la coopération entre services de police.

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, a alors répondu aux questions de plusieurs commissaires.

Rappelant qu'en sa qualité de rapporteur spécial pour la commission des Finances, il avait examiné de façon approfondie les crédits du ministère de l'intérieur, **M. Paul Girod** s'est déclaré surpris des données budgétaires avancées par **Mme Elisabeth Guigou**, ministre délégué aux affaires européennes, lors d'une précédente audition ; **M. Paul Girod** n'a en particulier pas trouvé trace d'un crédit de 60 millions de francs affecté au Système d'Information Schengen (S.I.S.) et réparti en deux fractions de 20 millions de francs (réalisation de la partie commune du système d'information Schengen) et de 40 millions de francs (réalisation du fichier national).

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, a constaté que ces chiffres ne correspondaient en effet pas exactement à ceux dont il disposait lui-même et il s'est engagé à examiner attentivement cette question ; toutes indications nécessaires seront fournies, dès que possible, à la commission de contrôle.

**M. Lucien Lanier** a regretté qu'indépendamment des missions imparties au coordonnateur Schengen, les interventions des différents ministères français intéressés ne fassent pas l'objet d'un budget propre, ni surtout d'un encadrement et d'un contrôle interministériels, sous la responsabilité du ministre de l'intérieur. A cet égard, il a suggéré que soit constitué un comité interministériel qui animerait et contrôlerait l'action des différents services français chargés de la mise en place du dispositif Schengen ; ce comité procéderait le cas échéant aux arbitrages nécessaires. **M. Paul Masson**, président, s'est déclaré favorable à cette suggestion.

**M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur, a constaté qu'effectivement le coordonnateur Schengen ne disposait d'aucune autorité fonctionnelle sur les administrations chargées de mettre en oeuvre les différents volets de la convention. Dans cette optique, la création d'une structure interministérielle lui a paru une proposition intéressante. Partageant avec **M. Lucien Lanier** l'idée que cette structure devrait en toute logique relever du ministre de l'intérieur, **M. Philippe Marchand** a précisé qu'il prendrait sous peu l'attache des autres ministres intéressés pour évoquer cette perspective.

**M. Roger Husson** a noté que la constitution de brigades mixtes s'avèrait particulièrement souhaitable pour l'organisation collective des contrôles aux frontières extérieures. Il s'est déclaré persuadé que cette mesure ne soulèverait probablement pas de réticences majeures chez les agents nationaux affectés à ces brigades mixtes. A cet égard, la coopération franco-allemande en matière militaire constitue un précédent probant.

**M. Xavier de Villepin**, rapporteur, s'est pleinement associé à cette analyse, et a estimé que, à une époque où la constitution d'un corps d'armée franco-allemand devient une perspective crédible, la constitution de petites brigades mixtes ne devrait logiquement pas rencontrer d'obstacles sérieux. Le rapporteur a d'ailleurs souligné que les brigades mixtes répondent à une attente maintes fois exprimée par les interlocuteurs étrangers de la commission de contrôle.

**M. Marc Lauriol** a exprimé un sentiment identique : pour lui, les brigades mixtes constitueraient le lieu privilégié de rencontres et d'actions communes des agents des différents Etats

signataires. Il a rappelé par ailleurs que, lors du débat de ratification, la constitution de brigades mixtes avait été présentée comme l'instrument d'un contrôle plus efficace des frontières extérieures.

M. Ernest Cartigny, tout en s'associant à ces propos, a jugé que le développement du système des officiers de liaison pouvait d'ores et déjà représenter une première étape décisive en vue de la généralisation ultérieure du système des brigades mixtes.

En réponse à ces différentes interventions, M. Philippe Marchand a de nouveau souligné que l'efficacité des brigades mixtes supposait qu'au préalable, les Etats se soient dotés d'un régime juridique harmonisé, en matière de procédure pénale notamment. A ce titre, la comparaison des brigades mixtes avec les unités militaires franco-allemandes lui a paru quelque peu spécieuse : si en effet l'armée exerce dans tous les pays des fonctions analogues, il n'en va de même ni des services de police, ni a fortiori des procédures dont ils sont en charge.

M. Paul Masson, président, a jugé que le problème des brigades mixtes venait d'être posé dans des termes clairs ; aussi a-t-il souhaité que ces brigades fassent l'objet d'une réflexion très attentive et il n'a pas douté que les propositions de la commission de contrôle contribueraient utilement à faire avancer ce dossier.

Avant d'aborder la réponse à une nouvelle question de M. Xavier de Villepin, rapporteur, relative aux conclusions qu'inspirait au ministre la récente conférence de Berlin sur l'immigration en Europe, M. Philippe Marchand a indiqué à la commission que la législation française sur les fiches d'hôtel était conforme aux prescriptions de la convention de Schengen, dès lors qu'elle astreint déjà les étrangers à remplir ce document lorsqu'ils séjournent à l'hôtel en France. Le ministre a toutefois admis que cette obligation n'était pas systématiquement respectée et il s'est engagé à donner prochainement des consignes de vigilance aux services placés sous son autorité.

Répondant alors à la question de M. Xavier de Villepin, rapporteur, le ministre a brièvement rappelé l'historique de la conférence de Berlin, en soulignant qu'il s'agissait d'une initiative allemande à laquelle s'étaient joints vingt-sept Etats européens, dont quinze d'Europe orientale. La participation de ces derniers lui a paru représenter une avancée originale et très positive.

Durant la conférence de Berlin, la France a fait connaître à ses partenaires les différentes mesures qu'elle a prises depuis juillet 1991 en vue de renforcer la prévention et la lutte contre l'immigration clandestine. Elle a par ailleurs suscité la mise en place de plusieurs groupes de travail, dont certains associent des représentants de tous

les pays concernés par l'immigration en Europe (Etats d'accueil, Etats de transit et Etats d'émigration). Un ensemble de mesures concrètes ont également été arrêtées : accords de réadmission (dans un cadre bilatéral ou multilatéral), accords sur la responsabilité des transporteurs, sur l'aide au retour, mesures techniques sur l'organisation du contrôle aux frontières et la lutte contre les filières, etc ...

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, a admis que la coopération avec les Etats de l'Est avait pu susciter quelques préventions, notamment lorsque la présidence d'un groupe de travail avait été confiée au ministre de l'intérieur hongrois. Néanmoins, le ministre a considéré comme un acquis essentiel le fait que la présidence de la conférence de Berlin ait été confiée au président Schengen en exercice, -et ce avec l'accord d'Etats non membres de Schengen, comme par exemple la Grande-Bretagne. M. Philippe Marchand a souhaité qu'une collaboration identique puisse s'établir à l'avenir entre les Etats européens et les Etats du Sud.**

Invité par **M. Xavier de Villepin, rapporteur, à retracer l'évolution récente des réflexions sur le système d'information Schengen (S.I.S), M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, a apporté les précisions suivantes :**

- le S.I.S. est actuellement entré dans sa phase de réalisation, qu'il s'agisse des bâtiments implantés à Strasbourg (dont le gros oeuvre vient d'être achevé) ou des logiciels d'exploitation (dont la commande devrait très prochainement être passée auprès d'un consortium européen de prestations informatiques) ;

- le contrôle du S.I.S. sera dévolu, en ce qui concerne la France, à la commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.) : dans ce domaine, notre pays dispose sans conteste d'une expérience dont les autres Etats de l'espace Schengen ne peuvent pas tous se prévaloir. Le ministre a ainsi souhaité que le système qui a été mis en place par la loi de 1978 serve de référence aux partenaires de la France, lors de la mise en place de leur partie nationale du S.I.S.

**M. Paul Masson, président, a souligné que certains Etats comme la Belgique, l'Italie ou le Portugal ne disposaient actuellement d'aucune autorité nationale de contrôle susceptible d'exercer les missions exercées en France par la C.N.I.L. Il a remarqué par ailleurs que l'élaboration du dispositif juridique pourrait s'avérer très longue dans ces pays, comme le prouve l'exemple de l'Italie où un projet de loi dans ce sens demeure pendant devant le Parlement depuis plus de dix ans.**

## **LES MISSIONS À L'ÉTRANGER**



**ANNEXE 21.**

**Compte rendu de la mission aux Pays-Bas  
du 16 au 18 octobre 1991**



COMPTE RENDU DE LA MISSION AUX PAYS-BAS  
D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

- 16 AU 18 OCTOBRE 1991 -

\*\*\*

Cette délégation était composée de M. Paul Masson, Président, M. Xavier de Villepin, Rapporteur et M. André Rouvière, Commissaire.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

Il convient en premier lieu d'observer que l'organisation de cette mission aux Pays-Bas s'est avérée assez difficile, sans doute en raison du fait que les autorités néerlandaises entendent demeurer très prudentes à l'égard de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 aussi longtemps que la Hollande n'aura pas ratifié ce texte.

La délégation s'est ainsi vu opposer plusieurs refus d'entretiens, comme par exemple par la municipalité d'Amsterdam qui a estimé qu'elle n'était aucunement concernée par le dispositif Schengen. Dans la même optique, et bien qu'elle ait fait l'objet de longues négociations préparatoires, la visite de l'Aéroport international d'Amsterdam Schiphol n'a été rendue possible qu'à la suite de la demande expresse qu'a dû formuler M. Paul Masson, Président, lors de l'entretien de la délégation avec le Secrétaire d'Etat néerlandais à la Justice, M. Aad Kosto.

En dépit de ces difficultés, la mission a pu procéder à l'essentiel des travaux qu'elle avait projetés, conformément au programme ci-après :

Mercredi 16 octobre 1991

• Rencontre à la Seconde Chambre du Parlement néerlandais (chambre élue au suffrage universel direct) avec deux députés de la coalition gouvernementale :

- M. Jaap de Hopp Scheffer, député CdA (Chrétiens Démocrates), membre de la commission de la Justice (équivalent de la Commission des Lois des assemblées parlementaires françaises) et rapporteur pour cette commission du projet de loi de ratification de la Convention.

- M. Maarten van Traa, député PvdA (Socialistes), vice-président de la Commission des Affaires étrangères et rapporteur pour cette commission du projet de loi de ratification.

• Entretien à l'Ambassade de France, suivi d'un dîner de travail avec M. Michel Filhol, Premier Conseiller de l'Ambassade de France aux Pays-Bas.

#### Jeudi 17 octobre 1991

• Rencontre avec M. Aad Kosto, Secrétaire d'Etat néerlandais à la Justice (équivalent du ministre de l'Intérieur français) et deux membres de son Cabinet.

• Déjeuner de travail avec Mme Bonn, co-négociatrice pour le ministère néerlandais de la Justice de la Convention de Schengen et M. le Baron J.W.C. van Dedem, directeur suppléant du ministère néerlandais des Affaires étrangères. Ce déjeuner, offert par l'Ambassadeur de France, réunissait en outre ses plus proches collaborateurs.

• Audience et réunion de travail à l'Ambassade de France, avec M. Jean-René Bernard, Ambassadeur de France aux Pays-Bas.

• Audition technique de l'officier de police français de l'Office central de répression du trafic illicite des stupéfiants (O.C.R.T.I.S.) en poste à La Haye en qualité d'agent de liaison pour le problème de la drogue.

• Dîner avec l'Attaché d'Ambassade, l'Attaché culturel et l'Attachée linguistique de l'Ambassade de France aux Pays-Bas.

#### Vendredi 18 octobre 1991

• Transfert à Amsterdam et visite complète de l'Aéroport international d'Amsterdam-Schiphol, après une réunion de travail

très approfondie avec les autorités aéroportuaires (responsables techniques, commerciaux et de police).

- Entretien de travail avec M. van Overschelde, Consul Général de France adjoint à Amsterdam, puis visite des services du Consulat avec le responsable du service de délivrance des visas.

- Point de presse avec des représentants de la presse néerlandaise.

## 2ème PARTIE

### ATTITUDE DES AUTORITÉS POLITIQUES HOLLANDAISES À L'ÉGARD DU DISPOSITIF SCHENGEN

#### I. CONTEXTE POLITIQUE GÉNÉRAL DE L'EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN AVANT SA RATIFICATION

Le Parlement néerlandais exerce en Hollande des compétences beaucoup plus considérables que celles de nombre de parlements dans les autres Etats signataires.

Le contrôle parlementaire du Gouvernement s'y avère particulièrement contraignant pour ce dernier, puisque d'une part les Chambres sont pratiquement toujours en session, d'autre part qu'elles disposent de la maîtrise de leur ordre du jour, qu'enfin elles peuvent à tout moment interpeler le Gouvernement, -et donc mettre en jeu sa responsabilité politique-, sur n'importe quel sujet ressortissant à la vie politique intérieure ou internationale de la Hollande.

Depuis 1989, la majorité parlementaire de coalition est constituée par les députés de deux des trois formations qui exercent traditionnellement le pouvoir en Hollande : le CdA (Chrétiens Démocrates) et le PvdA (Socialistes), -le troisième parti charnière Vvd (Libéraux) étant entré dans l'opposition depuis cette date-. Le système de représentation proportionnelle intégrale à l'échelon national fait également siéger au Parlement les membres de plusieurs petits partis généralement tenus à l'écart de toute coalition majoritaire. C'est notamment le cas du parti D 66 (-Libéraux de

gauche», auxquels les observateurs de la vie politique hollandaise prêtent certains thèmes populistes). Le D 66 pourrait toutefois se substituer prochainement au Vvd (Libéraux) dans son rôle de parti charnière, et constituer très bientôt un nouveau parti potentiel de Gouvernement.

En l'état actuel de la majorité de coalition ainsi retracée, il apparaît que les Chrétiens Démocrates et les Socialistes sont assez divisés dans leurs formations internes sur l'attitude à adopter à l'égard du dispositif Schengen.

Lors des entretiens avec un parlementaire de chacune de ces deux formations, les interlocuteurs de la délégation ont tous deux estimé que le Parlement hollandais dégagerait probablement une majorité favorable à la ratification de la Convention de Schengen, mais se sont déclarés persuadés que cette majorité de circonstance ne coïnciderait pas avec la majorité de soutien du Gouvernement de coalition.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que la délégation sénatoriale ait relevé chez les représentants de l'exécutif hollandais déjà soumis à des contraintes constitutionnelles fortes une très grande prudence à l'égard de la Convention de Schengen, essentiellement justifiée par le fait que le Parlement n'en ait pas encore autorisé la ratification et que subsiste au cas présent une large incertitude sur le soutien parlementaire dont elle pourra bénéficier.

D'après les informations concordantes livrées à la délégation, il apparaît enfin que l'opinion publique néerlandaise est elle-même assez divisée à l'égard du dispositif Schengen, dont elle redoute un affaiblissement du processus d'intégration communautaire, et partant, de la préservation de l'influence néerlandaise en Europe.

Préoccupée, semble-t-il, par les problèmes de l'immigration, et dans un contexte économique beaucoup moins favorable qu'auparavant, l'opinion publique hollandaise se montre d'une façon globale inquiète d'une éventuelle suppression des contrôles aux frontières intérieures, si celle-ci devait encore accroître les difficultés que les Pays-Bas traversent actuellement.

## II. POSITIONS RESPECTIVES DES AUTORITÉS POLITIQUES A L'ÉGARD DE LA CONVENTION

### 1. Le Parlement néerlandais

Au bénéfice des observations formulées ci-avant, il apparaît que le Parlement néerlandais, au-delà de sa réserve générale à l'égard du dispositif Schengen, a formulé un certain nombre de griefs à l'encontre de la procédure même de négociation et d'élaboration de la Convention. C'est ainsi qu'a été déploré le caractère quasi-clandestin de la négociation de l'accord initial du 14 juin 1985, auquel le Parlement hollandais n'a été que sommairement associé à travers une procédure dite « simplifiée ».

Un second grief, procédant en fait du premier, porte sur l'accaparement des compétences par le pouvoir exécutif dans le domaine des négociations internationales. Du fait de l'incidence désormais considérable des accords internationaux dans la vie intérieure des États, les parlementaires hollandais estiment que leur dessaisissement au profit de l'exécutif, hérité d'une « diplomatie du XIX<sup>ème</sup> siècle » (sic) leur interdit d'exercer dans toute sa plénitude un contrôle réellement démocratique dans un domaine où ils souhaitent au contraire acquérir un rôle actif qui dépasse la simple autorisation de ratifier.

Pour remédier à cette mise à l'écart du Parlement, et prévenir ainsi tout transfert de fait de compétences vers l'exécutif, le Parlement a obtenu du Gouvernement d'être désormais associé à tous les projets en instance de négociation dans le cadre du dispositif Schengen.

Une crainte demeure néanmoins : celle de voir la compétence parlementaire liée par les dispositions subséquentes de la Convention, et notamment les décisions du Comité exécutif, dont le représentant hollandais sera bien sûr un membre de l'exécutif.

En 1989, le Gouvernement hollandais a tenté d'apaiser ces craintes et de prévenir d'éventuelles difficultés ultérieures avec son Parlement, en s'engageant à lui fournir un ensemble de documents d'information ainsi qu'un avant-projet des dispositions en cours de négociation. D'après des indications formulées sans ambiguïté par M. van Traa, le Gouvernement français, informé de cette démarche, aurait très vivement exhorté le Gouvernement hollandais à ne pas s'engager dans une voie qui risquait de

constituer un précédent et pourrait servir de fondement à des revendications identiques du Parlement français.

## 2. L'exécutif néerlandais

En dépit de sa circonspection pour les motifs exposés ci-dessus, le Gouvernement néerlandais semble pourtant soucieux d'obtenir l'autorisation de ratifier la Convention de Schengen. Cette orientation se déduit de la procédure même au terme de laquelle le Gouvernement a soumis son projet au Parlement, puisque ce projet a été déposé en dépit de l'avis négatif très critique rendu par le Conseil d'Etat hollandais.

Les interlocuteurs de la délégation ont souligné qu'en passant outre l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement avait créé un précédent absolument exceptionnel. En l'espèce, cette attitude doit à l'évidence être considérée comme un engagement gouvernemental résolu en faveur du dispositif Schengen.

### III. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE FOND ÉMISES PAR LES AUTORITÉS HOLLANDAISES À L'ÉGARD DU DISPOSITIF PRÉVU PAR DE LA CONVENTION

Des différentes observations recueillies auprès des autorités néerlandaises, la délégation sénatoriale a pu déduire les principales réticences de fond que la Convention de Schengen suscite en Hollande. Ces réticences portent essentiellement sur quatre points :

#### 1. L'incidence de la Convention de Schengen sur la politique néerlandaise d'immigration et d'asile

La Hollande estime qu'elle s'est dotée d'une législation particulièrement respectueuse du droit d'asile, lui permettant d'examiner elle-même toutes les demandes présentées par les étrangers qui sollicitent l'asile auprès d'elle. Dans ces conditions, elle craint que le dispositif Schengen ne la contraigne à renoncer à sa pratique, notamment du fait de la définition de nouvelles règles

de responsabilité des Etats signataires en matière de traitement des demandes d'asile.

Cette crainte est sans doute mal fondée, dès lors que le souci constant des négociateurs a précisément été que tous les demandeurs potentiels d'asile soient assurés de voir leur demande traitée par un des Etats de l'Espace Schengen. Par ailleurs, tous les Etats signataires sont parties à la Convention de Genève et à son protocole additionnel de New York, et mettent en oeuvre des procédures qui, -quoique différentes par la forme-, se fondent toutes sur les même dispositions internationales de base.

Ces considérations n'ont apparemment pas levé toute inquiétude chez nos partenaires néerlandais, au point que le Conseil d'Etat néerlandais, en très large part, a fondé son avis négatif quant à la ratification de la Convention de Schengen sur les risques supposés qu'elle ferait courir à l'exercice du droit d'asile aux Pays-Bas.

Dans le même temps, la Hollande se montre inquiète des répercussions que la Convention pourrait entraîner sur sa politique d'immigration, notamment du fait d'un risque d'accroissement de la pression migratoire à laquelle les Pays-Bas sont déjà confrontés. Les craintes néerlandaises dans ce domaine, quoique fréquemment réitérées lors des entretiens, n'ont pas été assorties d'arguments très précis qui les justifiaient. Les Pays-Bas redoutent en fait que de nombreux étrangers en situation irrégulière ne s'établissent sur leur territoire au bénéfice de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

En tout état de cause, les interlocuteurs de la délégation ont précisé que la Hollande poursuit une politique dissuasive active contre l'établissement irrégulier des étrangers sur son territoire national : les expulsions y sont nombreuses, leur taux d'exécution est élevé (15 000 expulsions depuis le début de l'année 1991) et les étrangers en situation irrégulière n'y bénéficient jamais de mesures de régularisation collective. L'attitude moins stricte d'autres pays de l'Espace Schengen peut ainsi légitimer les craintes néerlandaises, puisque les mesures prises par les Pays-Bas perdraient beaucoup de leur efficacité dans un espace global sans frontières intérieures où certains Etats feraient preuve de moins de rigueur.

C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il faut interpréter les voeux formulés par les autorités hollandaises en vue d'une coopération renforcée des Etats signataires en matière d'immigration, et de l'élaboration à terme d'une politique migratoire commune. La Hollande espère ainsi que tous les Etats de l'Espace Schengen parviendront à définir des critères identiques pour adopter ou modifier les instruments juridiques de leur coopération

bilatérale respective avec les Etats d'émigration ou pour conclure des accords individuels de réadmission.

A l'évidence, il apparaît que la Hollande préférerait très nettement que les problèmes de l'immigration et du droit d'asile fassent l'objet d'une politique commune définie dans le cadre communautaire.

## 2. La conciliabilité de la Convention de Schengen avec la gestion néerlandaise du problème des stupéfiants

De façon tout à fait unanime, les personnalités hollandaises entendues par la délégation se sont prononcées pour le maintien de leur politique nationale en matière de drogue et de lutte contre la toxicomanie.

*La position néerlandaise dans ce domaine, et les réflexions qu'elle peut susciter sont retracées de façon circonstanciée au paragraphe II de la deuxième partie du présent rapport (cf. infra).*

## 3. Les critiques hollandaises à l'égard du dispositif institutionnel de l'Espace Schengen

Perceptible aussi bien dans les déclarations des personnalités officielles néerlandaises que dans les documents établis en vue de la ratification de la Convention (avis du Conseil d'Etat néerlandais, notamment), la préférence hollandaise pour un dispositif communautaire est apparue avec plus de netteté encore dans les entretiens organisés durant la mission aux Pays-Bas. Dans nombre de domaines, les interlocuteurs de la délégation n'ont pas caché que dans ses différents champs d'intervention, la Convention représentait à leurs yeux un mécanisme transitoire, adopté faute de pouvoir espérer la mise au point rapide de dispositions communautaires équivalentes.

Au-delà de cette critique de fond, —qui laisse à elle seule persister une grande incertitude sur la ratification finale de la Convention par les Pays-Bas, et partant, sur son entrée en vigueur dans les autres Etats signataires—, la Hollande se montre assez critique sur le dispositif institutionnel de la Convention elle-même.

- Le Comité exécutif a paru aux personnalités entendues constituer un organe technocratique peu compatible avec le respect des prérogatives des États, avec les exigences du contrôle démocratique et dans le cas de la Hollande avec les droits traditionnels du Parlement dans ce pays.

Ainsi qu'il a été dit, le Parlement néerlandais a obtenu de son Gouvernement de pouvoir exercer un contrôle a priori sur les projets de décision soumis à l'approbation du Comité exécutif. Cette procédure n'a pourtant pas suffi à lever toutes les inquiétudes hollandaises à l'égard d'un organe dont la nature et la position institutionnelles exactes au sein du dispositif Schengen font encore l'objet de nombreuses interrogations.

A plusieurs reprises, il a été indiqué qu'en aucun cas, la Hollande n'accepterait que le Comité exécutif soit investi de compétences juridictionnelles ou d'arbitrage entre les États signataires, ni que cet organe exerce une compétence normative directe susceptible d'entrer en concurrence avec les prérogatives des pouvoirs publics hollandais sur leur territoire.

- l'absence d'une instance juridictionnelle au sein du dispositif Schengen préoccupe gravement les Pays-Bas.

Les Pays-Bas se déclarent préoccupés par l'absence d'une instance de régulation et de solution des conflits entre les États signataires de la Convention.

D'après les indications recueillis par la délégation, il apparaît d'ailleurs que différentes propositions ont été formulées par la Hollande en vue de remédier à ce qu'elle considère comme une lacune grave. Ont été à cette fin préconisées des extensions de compétences de Cours internationales préexistantes, qu'il s'agisse de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, de la Cour de Justice des Communautés européennes, ou encore de la Cour des États du Bénélux.

Les socialistes hollandais (PvdA) viennent d'ailleurs de présenter un document propositionnel en vue de négocier un nouveau dispositif («Schengen III») complétant la Convention (dite «Schengen II», faisant elle-même suite à «Schengen I», c'est-à-dire à l'«Accord de Schengen du 14 juin 1985»). Cette Convention additive aurait pour objet de mieux préciser la politique des États signataires en matière d'asile, mais surtout d'instituer dans le dispositif Schengen une Cour juridictionnelle spécifique chargée d'une part de trancher les litiges entre les États signataires, d'autre part d'assurer par sa jurisprudence l'harmonisation progressive de

leurs politiques nationales dans les différents domaines relevant de la Convention de Schengen.

Cette proposition prend tout son sens dès lors que la Hollande ne paraît pas disposée à admettre que le Comité exécutif puisse remplir ces missions, et dans la mesure où la persistance d'importantes divergences entre les politiques nationales (drogue, asile, immigration, etc...) peut légitimement lui faire redouter certains dysfonctionnements lors de la mise en oeuvre effective de la Convention.

#### IV. ETAT DE LA PROCÉDURE ET PERSPECTIVES DE RATIFICATION

La procédure parlementaire d'autorisation de ratification des accords internationaux en Hollande est instruite en deux étapes :

- une première étape au cours de laquelle le Gouvernement et les commissions parlementaires intéressées établissent et échangent des rapports écrits, puis des mémoires en réplique destinés à l'information technique des membres du Parlement.

- une seconde étape où les rapporteurs des commissions intéressées soumettent leurs rapports aux assemblées à fin de décision.

D'après les indications obtenues sur place, il apparaît que la première étape (rapports préparatoires) est actuellement achevée, que d'autre part un rapport parlementaire pré-définitif est en instance d'élaboration et devrait être déposé avant le 31 décembre 1991.

Le Gouvernement, saisi de ce rapport, adressera aux commissions un mémoire officiel en réplique sur la base duquel le rapport parlementaire définitif sur le projet de loi de ratification sera établi en mars-avril 1992.

Dans la meilleure hypothèse, le Parlement hollandais serait ainsi en mesure de statuer définitivement sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Schengen d'ici l'été 1992.

### 3ème PARTIE

## **DIFFICULTÉS LIÉES AUX RÉSERVES ÉMISES PAR LES PAYS-BAS DANS DEUX DOMAINES RELEVANT DE LA CONVENTION**

### **I. RÉSERVES RELATIVES À LA POLITIQUE NATIONALE NÉERLANDAISE À L'ÉGARD DES STUPÉFIANTS ET DE LA TOXICOMANIE**

Une des préoccupations essentielles des auteurs de la Convention a été d'éviter que la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne facilite le trafic des stupéfiants dans l'espace Schengen.

Tel est notamment l'objectif des dispositions prévues au chapitre VI ("stupéfiants") du titre III, qui assigne aux États signataires différentes obligations tendant à prévenir et à réprimer le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes sur leur territoire national.

Deux États poursuivent néanmoins une politique nationale à l'égard des stupéfiants qui diffère très sensiblement de celle des autres États signataires : les Pays -Bas et l'Espagne (cette dernière étant d'ailleurs engagée dans un processus de modification de sa législation nationale dans un sens plus conforme aux objectifs définis par la Convention de Schengen).

S'agissant des Pays-Bas, la délégation disposait lors de son départ d'informations assez disparates et parfois contradictoires sur l'état exact de la législation hollandaise, et a donc souhaité tout au long de ses entretiens sur place obtenir d'une part des précisions sur l'état exact du droit hollandais en matière de stupéfiants, d'autre part évaluer plus précisément l'attitude des autorités hollandaises face aux obligations prévues par la Convention.

Il convient à cet égard de rappeler que la Déclaration commune n° 3 figurant dans l'Acte final de ladite Convention comporte une réserve relative au maintien par des États signataires de leur politique nationale à l'égard des stupéfiants et substances psychotropes ; cette disposition, qui concerne au tout premier chef les Pays-Bas, suscitait nombre d'interrogations dont il appartenait à la mission aux Pays-Bas d'apprécier la nature exacte et l'incidence

possible sur la pénétration de stupéfiants dans les autres États signataires, dont notamment la France.

A cette fin, les commissaires ont pratiquement à chaque entretien évoqué le problème des stupéfiants. Ils ont de surcroît procédé à l'audition très circonstanciée d'un officier de police de l'OCRTIS en poste aux Pays-Bas en qualité d'agent français de liaison. Les observations ci-après résument les différents renseignements obtenus dans ce cadre.

**1. La préoccupation française à l'égard de la politique nationale des Pays-Bas en matière de stupéfiants est largement partagée par de nombreux autres États**

Ce point est corroboré par le nombre élevé des officiers de liaison envoyés en poste aux Pays-Bas, non seulement par la France ou d'autres États signataires de la Convention de Schengen, mais également par des États tiers.

C'est ainsi qu'outre l'officier de police française, sont stationnés en Hollande en qualité d'agents de liaison pour la drogue :

- 4 agents anglais,
- 2 agents de la République fédérale d'Allemagne,
- 3 agents suédois (dont un douanier, ces trois agents assurant les contrôles pour l'ensemble des États nordiques),
- 4 agents fédéraux des États-Unis (+ 4 douaniers)
- 2 agents canadiens,
- 1 agent israélien,
- 1 agent turc,
- 1 agent espagnol,

soit au total 19 policiers qui agissent de concert dans une structure informelle de coopération policière internationale. Ces agents n'ont bien sûr aucune compétence pour intervenir eux-mêmes dans des opérations de police sur le territoire des Pays-Bas, mais ils s'informent mutuellement des renseignements obtenus soit sur place auprès de leurs homologues hollandais, soit en provenance des services nationaux de police dont ils relèvent.

## 2. La politique hollandaise en matière de stupéfiants justifie largement cette préoccupation internationale

Cette préoccupation, –qu'au demeurant les Pays-Bas jugent quelque peu excessive et préjudiciable à leur image internationale–, procède du caractère jugé trop permissif de la législation hollandaise sur les stupéfiants et les substances psychotropes, fondée sur deux principes essentiels :

- en premier lieu, un effort accentué en vue de prévenir le développement de la toxicomanie dans la population hollandaise, assorti de mesures d'accompagnement médico-social et de réinsertion sociale des hollandais toxicomanes.

Les autorités hollandaises considèrent en effet qu'à condition de pouvoir bénéficier d'un soutien suffisant de la collectivité (thérapies, fournitures de drogues de substitution, etc...), les toxicomanes non décédés renoncent le plus souvent à l'usage de drogue passé l'âge de trente ans ; les pouvoirs publics (Etats et municipalités) et de nombreuses associations semi-publiques ou privées s'efforcent donc d'accompagner le drogué jusqu'à cet âge critique pour faciliter ultérieurement sa réinsertion normale dans la société ;

- en second lieu, une distinction à la fois de droit (dans la législation) et de fait (dans la jurisprudence ou dans l'attitude des policiers et des douaniers chargés de relever et de poursuivre les infractions) **entre d'une part les drogues dites dures** (héroïne, cocaïne, opiacés majeurs, LSD, amphétamines, etc...) **et les drogues dites douces**, –pour l'essentiel les dérivés du cannabis–, **d'autre part entre le trafic (pénalisé) et la détention à usage personnel** (qui bénéficie d'une tolérance de fait).

En droit, toute détention de quantités même modérées de stupéfiants constitue une infraction, et comme telle expose le contrevenant à des peines d'amende, voire de détention, dont le taux maximum en valeur absolue pourrait paraître dissuasif.

Mais en réalité, la police verbalise rarement les infractions constatées en matière de drogues douces détenues à fin d'usage personnel, et les juges ne prononcent que des sanctions très modérées lorsqu'ils sont appelés à statuer sur de tels cas. A titre d'exemple, un individu surpris en possession d'une quantité de cannabis inférieure à 30 grammes ne s'expose qu'à une amende de 100 florins (300 francs français), c'est-à-dire à une

pénalité d'un montant moindre que celle applicable aux infractions, mêmes bénignes, au code de la route hollandais (stationnement automobile irrégulier par exemple).

En raison des deux axes exposés ci-avant de la politique néerlandaise en matière de toxicomanie, et des implications qu'ils commandent dans l'attitude générale des Pays-Bas face au problème de la drogue, la Hollande se montre quelque peu indifférente au développement de trafics dont sa population n'aurait pas à subir le préjudice direct. C'est sans doute pour cela que, plus qu'un pays de destination finale, les Pays-Bas sont devenus une importante plaque tournante du trafic international des stupéfiants, c'est-à-dire un point de transit puis de réexportation en direction du reste de l'Europe (aboutissement de la filière des Balkans, notamment, avant le réacheminement des substances dans les autres Etats européens).

D'autre part les conditions réelles de la poursuite et de la répression des infractions relatives au trafic des stupéfiants et des substances psychotropes en Hollande constituent des facteurs objectifs d'attraction pour l'implantation des réseaux internationaux.

En premier lieu, les peines maximum auxquelles s'exposent les trafiquants professionnels sont nettement moindres que dans d'autres Etats, comme par exemple la France. La part incompressible du risque accepté par les passeurs de drogue est ainsi plus faible aux Pays-Bas, où le rapport «investissement / risque» s'avère donc le plus avantageux d'Europe.

La procédure pénale hollandaise rend par ailleurs plus difficile l'administration de la preuve des infractions. Le témoignage d'un individu seul n'est en particulier pas suffisant pour faire déclencher une information judiciaire, et les autorités de police sont contraintes de réunir plusieurs témoignages concordants avant de déférer les dossiers au Parquet. Cette situation juridique facilite évidemment beaucoup l'activité des trafiquants, puisque leurs réseaux où le cloisonnement est systématique rendent très difficile l'obtention simultanée de plusieurs témoignages à charge.

Le régime pénitentiaire pratiqué en Hollande renforce encore le caractère attractif de cet Etat, puisqu'en cas de condamnation les trafiquants y bénéficient de conditions avantageuses d'incarcération : cellule toujours individuelle, confort très satisfaisant des prisons hollandaises, soutien actif d'avocats, etc. Les Pays-Bas ne disposent enfin que d'environ 5.000 places de prison. Du fait du respect absolu du principe de détention en cellule individuelle, les trafiquants impliqués dans des trafics légers sont donc assurés de ne pas être placés en détention si, -comme c'est

toujours le cas-, les prisons sont pleines au moment du prononcé de leur peine. Dans la pire hypothèse, s'ils sont incarcérés, les détenus pour fait de drogue peuvent espérer des mesures d'élargissement rapides, accordées pour libérer une cellule où sera incarcéré un trafiquant impliqué dans un trafic plus grave.

### 3. L'efficacité des mesures de substitution prévues par la Convention de Schengen pour compenser le déficit de sécurité pouvant résulter de la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'est pas certaine

La Convention prévoit un certain nombre de mesures de substitution destinées à éviter la montée du trafic de drogue entre les États signataires. Dans le cadre d'un renforcement de la coopération policière internationale, la mesure la plus généralement préconisée consiste en l'échange d'officiers de liaison, dont les efforts concourants et les informations mises en commun devraient permettre de procéder aux prises les plus importantes sur les frontières extérieures, c'est-à-dire au moment même de la pénétration des stupéfiants dans l'Espace Schengen.

Cette coopération policière constitue sans aucun doute un dispositif essentiel contre le trafic de stupéfiants en Europe. Mais elle risque de s'avérer inefficace pour faire cesser l'important «*trafic de fourmis*» (sic) constaté entre les Pays-Bas et d'autres États de l'Espace Schengen, dont notamment la France et l'Italie.

D'après les informations recueillies, il s'avère en effet que de nombreux consommateurs européens de drogue effectuent régulièrement des allers-retours vers la Hollande, où ils peuvent sans aucune difficulté acquérir les quantités nécessaires à leur consommation personnelle, et ce, à des tarifs particulièrement avantageux. Il a de surcroît été indiqué aux commissaires que le rapport qualité-prix des stupéfiants disponibles sur le marché hollandais se révèle très attractif : en provenance directe des États producteurs, la drogue hollandaise est ainsi moins chère et de nettement meilleure qualité que les stupéfiants disponibles dans les autres États de l'Espace Schengen.

Or les mesures de coopération policière internationale se montrent pratiquement inefficaces pour endiguer ces micro-trafics dont la somme, à terme, met en oeuvre des volumes pourtant considérables.

Les autorités hollandaises disposent certes des instruments juridiques et des personnels (de police et de douane) qui permettraient d'y remédier. Mais, ainsi qu'il a été dit, la lutte contre le trafic extériorisé ne constitue pas une priorité dans la politique nationale hollandaise à l'égard des stupéfiants, et les moyens idoines ne sont donc pas déployés avec toute la résolution souhaitable pour prévenir ou réprimer un trafic dont la population hollandaise n'aura finalement pas à souffrir beaucoup.

#### 4. Perspectives d'évolution

Très préoccupée par ce contexte, la délégation, à plusieurs reprises, a souhaité connaître les perspectives d'évolution de la politique nationale hollandaise à l'égard des stupéfiants. Les commissaires ont par ailleurs évoqué plusieurs fois les avancées à attendre de l'Espagne, dont la législation en matière de toxicomanie, au départ assez similaire à celle de la Hollande, doit prochainement être révisée dans un sens qui la rapprocherait de celle des autres États signataires de la Convention de Schengen.

En fait, l'impression qui s'est dégagée des différents entretiens n'incite pas à espérer que la Hollande modifie rapidement sa politique nationale dans ce domaine. A chaque fois, les autorités hollandaises ont souligné tous les avantages de leur législation, en arguant du fait que la toxicomanie aux Pays-Bas ne provoquerait pas les mêmes drames qu'ailleurs.

C'est ainsi par exemple que la faiblesse apparente du nombre des décès par overdose en Hollande a été présentée comme un argument prouvant l'efficacité de la politique hollandaise. Bien qu'il corresponde à des statistiques anciennes (remontant au moins à trois ans), le chiffre de 60 décès par an a été avancé, c'est-à-dire un nombre très inférieur aux décès constatés dans d'autres pays de l'Espace Schengen, comme la France par exemple (300 décès en 1990). Il convient en fait d'apprécier cette indication avec d'autant plus de circonspection que les autorités hollandaises prétendent qu'un nombre important de ces décès concernent des étrangers, -Français d'origine maghrébine notamment-, qui seraient venus s'approvisionner en Hollande.

En tout état de cause, toutes ces indications lénifiantes recouvrent une réalité difficilement perceptible, mais qui, dans le futur cadre de l'Espace Schengen ouvert à la circulation des personnes et des produits, demeure fort

préoccupante puisqu'il ressort de tous les entretiens consacrés à la toxicomanie :

- que la Hollande n'envisage aucunement de modifier sa politique nationale à l'égard des stupéfiants, en dépit de la signature de la Convention de Schengen ;

- que les Pays-Bas constituent non seulement une plaque tournante du trafic actuel, mais également un puissant pôle d'attraction pour les filières en quête de nouveaux débouchés européens ;

- qu'enfin les mesures de substitution prévues par la Convention n'auront vraisemblablement pas l'efficacité qu'on doit en attendre.

## B. RÉSERVES NÉERLANDAISES RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DE L'AÉROPORT INTERNATIONAL DE SCHIPHOL

L'article 4 de la Convention assigne aux Etats signataires des obligations très précises en matière de contrôle des personnes accédant à l'Espace Schengen en provenance des Etats tiers. Cet article pose un double principe :

- Tous les passagers en provenance d'un Etat tiers sont contrôlés, ainsi que leurs bagages à main, à l'aéroport de première arrivée dans l'Espace Schengen. Ce principe s'applique non seulement aux passagers dont l'aéroport d'arrivée constitue la destination finale, mais également aux passagers qui empruntent sur cet aéroport un vol de transit vers une autre destination de l'Espace Schengen (ce vol de transit étant, en l'espèce, considéré comme un vol intérieur).

- Les objets enregistrés (bagages transportés en soute), contrairement aux passagers eux-mêmes et à leurs bagages à main, font l'objet d'un contrôle unique dans l'aéroport de destination finale, c'est-à-dire lorsqu'ils sortent définitivement des zones internationales des aéroports de l'Espace Schengen.

Dans l'Acte final (point 2 : Déclaration commune concernant l'article 4), les Parties contractantes sont convenues de tout mettre en oeuvre afin de réaliser les aménagements souhaitables de leurs aéroports avant 1993 ; avant le 31 décembre 1992, le Comité exécutif examinera les progrès réalisés. Toutefois, le Royaume des Pays-Bas a émis une réserve au terme de laquelle il souligne que : *« des difficultés de délais ne sont pas à exclure dans un*

*aéroport déterminé, sans qu'elles ne suscitent pour autant des lacunes de sécurité. Les autres Parties contractantes tiendront compte de cette situation, sans qu'il ne puisse en découler des difficultés pour le marché intérieur. En cas de difficultés, le Comité exécutif examinera les meilleures conditions d'application simultanée de ces mesures dans les aéroports.»*

**Il apparaît en fait que cette réserve formulée par l'Etat néerlandais, -d'ailleurs dans des termes fort abstrus-, a été dictée par les difficultés d'aménagement susceptibles de se poser dans l'Aéroport international d'Amsterdam-Schiphol. La délégation a bien sûr souhaité évaluer plus précisément la nature et l'ampleur de ces difficultés.**

D'après les indications recueillies lors d'une visite très circonstanciée auprès des autorités aéroportuaires, puis dans les différentes zones de l'Aéroport, la délégation a recueilli les indications suivantes :

- **Statut de l'Aéroport** : l'Aéroport de Schiphol est une entreprise néerlandaise d'économie mixte où l'Etat détient, semble-t-il, 49 % du capital ; la ville d'Amsterdam disposerait 5 % du capital, le solde étant détenu par des investisseurs privés. En fait, il apparaît que ces investisseurs privés exercent un rôle prépondérant au sein du conseil d'administration, et qu'ils soient peu enclins à supporter le coût de travaux de mise en conformité imposés par la Convention de Schengen, estimés à 100 millions de florins (300 millions de francs) pour une première tranche d'environ trois ans.

- **Aménagement nécessaire de l'Aéroport de Schiphol** : la mise en conformité de l'Aéroport de Schiphol aux prescriptions de la Convention imposerait de remanier intégralement les actuelles zones de contrôle à « guichet unique », et de créer à cette fin de nouveaux postes de contrôles différenciés concernant d'une part les bagages en soute, d'autre part les passagers et leurs bagages à main, suivant que l'Aéroport constitue le point d'aboutissement de leur voyage aérien en provenance d'un Etat tiers ou un simple point de transit vers une autre destination de l'Espace Schengen.

De surcroît, cette réorganisation des points de contrôle affecterait très sensiblement la procédure d'allocation des aires de stationnement des avions à l'arrivée ou au départ. Actuellement réparties suivant un système de stationnement « flexible » (système ouvert), ces aires de stationnement devraient en effet être redistribuées suivant la nature des vols effectués par les avions considérés ; cette mise en conformité imposerait de réaménager dans

le même temps les procédures du contrôle aérien des vols à destination ou en provenance de l'Espace Schengen.

Les autorités aéroportuaires ont indiqué à la délégation qu'elles s'étaient efforcées d'obtenir du Gouvernement néerlandais un *report sine die* de la ratification de la Convention, ou à tout le moins un ajournement jusqu'à ce que d'éventuelles dispositions communautaires se substituent aux prescriptions du dispositif Schengen. Il s'agit là bien sûr d'une position qui n'engage que l'entreprise Aéroport de Schiphol, mais celle-ci, en tout état de cause, n'envisage pas dans l'immédiat d'effectuer aucun des travaux répondant aux prescriptions de la Convention.

Lors de la visite de l'Aéroport, différents autres points ont été abordés, dont notamment les procédures de contrôle et de lutte contre les stupéfiants. L'Aéroport de Schiphol dispose d'environ 300 policiers d'Etat, de 250 agents de la maréchaussée néerlandaise et de 180 douaniers pour assurer le contrôle d'environ 16 millions de passagers par an, dont 8 millions en transfert. Ces effectifs sont insuffisants et ont donc contraint l'Aéroport à recourir au service d'environ 600 à 700 agents de sécurité dépendant d'entreprises privées spécialisés. Ces agents étaient jusqu'à présent rémunérés par une subvention de l'Etat hollandais. La logique résolument privatiste de la gestion de l'Aéroport l'a conduit, à partir du mois d'octobre 1991, à assurer lui-même la rémunération de ces agents, moyennant la perception d'une redevance spéciale supplémentaire de six florins (18 francs français) sur les billets « Europe ».

L'Aéroport de Schiphol ne représente pas, semble-t-il, un point privilégié de pénétration des stupéfiants en Hollande. Amsterdam constitue certes une plaque tournante du trafic, mais l'essentiel des quantités transitant par la Hollande y pénètre par les ports. Les agents de l'Aéroport, —douaniers notamment—, demeurent vigilants ; corroborant sur ce point les indications concordantes obtenues lors des précédents entretiens, le responsable des services de sécurité a toutefois indiqué à la délégation que le relevé des infractions concernant les drogues douces détenues à fin d'usage personnel « ne constitue aucunement une priorité ».

**En définitive, il ressort des déclarations des autorités aéroportuaires :**

**- que celles-ci se montrent particulièrement réservées à l'égard des prescriptions de la Convention, et ceci en raison essentiellement du coût du réaménagement des infrastructures et des procédures rendu nécessaire par la Convention ;**

- que l'entreprise Aéroport de Schiphol, manifestement très influente, a obtenu l'inscription dans la Convention de Schengen d'une clause de réserve conforme à ses vœux, et qu'elle a tenté d'infléchir la position des autorités politiques hollandaises, en vue de différer autant que possible la ratification de cette Convention ;

- qu'aucun des travaux de réaménagement nécessités par la Convention ne sont actuellement en cours ni programmés ;

- que les responsables de l'Aéroport n'estiment pas, si la Convention entre en vigueur, être en mesure de procéder au contrôle des passagers et des marchandises dans les conditions prévues par la Convention.

###

**ANNEXE 22.**

**Compte rendu de la mission en Espagne  
les 29 et 30 octobre 1991**



COMPTE RENDU DE LA MISSION EN ESPAGNE  
D'UNE DELEGATION DE LA COMMISSION DE CONTROLE

- 29-30 OCTOBRE 1991 -

###

Cette délégation était composée de MM. Paul Masson, Président, Xavier de Villepin, Rapporteur, et Jean Delaneau, Vice-Président.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

A l'inverse de ce qui s'est passé pour le déplacement aux Pays-Bas, l'organisation de cette mission ne s'est pas heurtée à de trop grands obstacles. Si la tenue à Madrid de la conférence sur le Proche-Orient a pu limiter la disponibilité de M. l'Ambassadeur de France, en revanche, les autorités espagnoles se sont montrées extrêmement ouvertes et accueillantes. En particulier, la délégation a pu visiter sans difficultés l'aéroport international de Madrid-Barajas.

Toutefois, la délégation regrette de n'avoir pu rencontrer de membres du Gouvernement espagnol.

Les travaux de la délégation se sont déroulés de la façon suivante :

Mardi 29 octobre 1991

● Visite complète de l'aéroport international de Madrid-Barajas, après une réunion de travail avec les autorités responsables de la sécurité et de la surveillance de l'aéroport :

- M. José-Luis Ares-Petit, administrateur des douanes de l'aéroport et, à ce titre, responsable de l'ensemble des services douaniers de l'aéroport ;

- M. Manuel Rodriguez, chef du service voyageurs de l'aéroport, (adjoint "gestion" de M. Ares-Petit) ;

- M. Eduardo Bustamante, adjoint au chef de service voyageurs (adjoint "opérationnel" de M. Ares-Petit).

● Entretien avec une délégation de la Commission de la Présidence du Gouvernement et de l'Intérieur du Sénat composée de :

Bureau de la Commission :

M. Juan Antonio Arevalo Santiago, Président de la Commission ;

M. Heliodoro Gallego Cuesta, Vice-Président de la Commission ;

M. Juan José Unceta Anton, Vice-Président de la Commission ;

M. José Juan Rodriguez Rodriguez, premier Secrétaire de la Commission ;

M. José Iribas Sanchez de Boado, deuxième Secrétaire de la Commission.

Porte-paroles de la Commission :

M. Pedro José Ardaiz Egues, Groupe Socialiste de la Commission ;

M. Guillermo Gomez Martinez Conde, groupe du parti populaire de la Commission ;

M. Beltran, groupe Convergencia i Unió (Catalan) de la Commission ;

M. José Ignacio Bajo Fanlo, groupe des sénateurs nationalistes basques de la Commission ;

M. Andréa Cuevas Gonzalez, groupe mixte de la Commission.

• Déjeuner de travail avec le Secrétaire Général pour les communautés européennes et les hauts fonctionnaires espagnols chargés de l'application de la Convention de Schengen. Outre M. Elorza, Secrétaire Général pour les Communautés Européennes, ont participé à ce déjeuner :

- M. Puig de la Bellacasa, Directeur Général de Politique Intérieure au Ministère de l'Intérieur ;

- M. Carvajal, Directeur Général des Affaires Consulaires du Ministère des Affaires Extérieures ;

- M. Santiago de Torres, Adjoint au Délégué du Gouvernement pour le Plan National pour la Drogue (rang de Directeur Général) ;

- M. Chozas, Sous-Directeur Général à la Direction Générale des Migrations au Ministère du Travail ;

- M. de Miguel Zaragoza, Sous-Directeur Général de la Coopération Juridique Internationale au Ministère de la Justice ;

- M. Ibanez, Conseiller Technique au Ministère de l'Intérieur ;

- M. Millan Mon, Chef de Cabinet du Secrétaire Général pour les Communautés Européennes.

**Mercredi 30 octobre 1991**

• Entretien avec une délégation de la Commission de la Justice et de l'Intérieur du Congrès des Députés composée de :

- M. Antonio Pillado (Parti Populaire) qui a présidé la réunion et qui est le Vice-Président de la Commission de la Justice et de l'Intérieur au Congrès des Députés ;

- Mme Carmen Pereira Santana (P.S.O.E.) ;
- M. Llibert Cuatrecasas (C.I.U.) ;
- M. José A. Santos Minon (C.D.S.) ;
- M. Emilio Olabarria (P.N.V.) ;
- M. Pablo Castellanos (Izquierda Unida) ;
- M. Rogelio Baon (Parti Populaire).

● Réunion de travail au Consulat Général de France à Madrid, avec Melle Eliane de Dampierre, Consul Général de France, puis visite des services du Consulat avec le responsable du service de délivrance des visas.

## DEUXIEME PARTIE

### LES AUTORITES ESPAGNOLES FACE A LA CONVENTION DE SCHENGEN

#### I. LE CONTEXTE POLITIQUE ESPAGNOL

##### *a) L'évolution des forces politiques*

Au pouvoir depuis 1982, le Gouvernement de M. Gonzalez continue de disposer d'assises et d'une majorité solide.

Certes, lors des élections locales (municipalités et communautés autonomes) du 26 mai 1992, le Parti Socialiste espagnol a perdu une partie de son électorat (39 % contre 46 % en 1982) et, à un siège près, la majorité absolue aux Cortes. Cependant, le Gouvernement dispose d'une assez large majorité, grâce au soutien que lui apportent les grands partis nationalistes catalan et basque.

*b) L'importance du problème terroriste*

Le problème terroriste est loin d'avoir trouvé un règlement. Malgré d'incontestables succès policiers dans la lutte contre l'E.T.A., aucune solution politique au problème basque n'est en vue.

L'organisation terroriste a accusé de sérieux coups et sa fraction radicale se trouve atteinte : arrestation du Français Henri Parrot à Séville en avril 1980 et démantèlement, grâce à la coopération des services de police français et espagnol, d'un "commando itinérant" ; arrestation de "Waldo", responsable présumé des commandos de l'E.T.A. en septembre 1990 à Biarritz ; démantèlement du "commando Barcelone" le 30 mai 1991. De plus, Herri Batasuna, parti politique proche de l'E.T.A., vient quant à lui d'enregistrer une baisse sensible (3 % des voix) aux élections du 26 mai en Pays Basque et en Navarre.

Conscient qu'il n'avait pas réussi à forcer le Gouvernement à négocier avant les grandes célébrations qui marqueront 1992 en Espagne, l'E.T.A. a choisi la voie de la fuite en avant dans la violence. La recrudescence des attentats contre des objectifs militaires ou policiers, mais aussi civils, atteste bien de cette exaspération de l'organisation séparatiste. Les manifestations culturelles, sportives (Madrid capitale européenne de la culture, Jeux Olympiques de Barcelone, Exposition Universelle de Séville) risquent de constituer de nouvelles cibles.

Pour le Gouvernement, la négociation, interrompue au printemps de 1989, ne paraît plus à l'ordre du jour depuis l'attentat de Vio (près de Barcelone) le 29 mai 1991. C'est ce que le Président Gonzalez a déclaré le 6 juin à Tokyo.

*c) L'Espagne en passe de devenir un pays d'immigration*

L'immigration légale a augmenté de 83 % entre 1980 et 1990 et de 60 % pour la seule période 1985-1990.

En 1990, près de 400.000 résidents étrangers étaient légalement présents sur le territoire espagnol (contre 182.000 en 1980), ce qui représente 1 % de la population du pays.

Les immigrés légaux proviennent essentiellement d'Europe (264.500 en 1990) et d'Amérique (77.700 dont 62.000 d'Amérique latine).

L'immigration clandestine connaît, semble-t-il, un fort développement depuis dix ans. Les évaluations concernant le nombre de clandestins varient de 90.000 à 300.000 dont 70 à 80 % proviennent des pays en voie de développement, essentiellement d'Amérique latine et, récemment, du Maghreb. Les émigrés travaillent principalement dans l'agriculture (Catalogne, Levant, Andalousie) ou dans le bâtiment (grandes villes).

Les autorités espagnoles prévoient à court et moyen terme une importante croissance des flux migratoires en provenance du Maghreb, due à un processus de regroupement familial, la population clandestine issue de cette région étant, selon les études effectuées, essentiellement masculine.

Une augmentation des flux en provenance d'Europe de l'Est est aussi attendue.

*d) La sensibilité croissante de la population à l'égard du trafic de drogue*

La sensibilité de la population espagnole paraît de plus en plus exacerbée par le trafic de drogue. Celui-ci acquiert désormais une nouvelle "visibilité" dans la mesure où la consommation de stupéfiants dans les lieux publics tend à augmenter fortement, principalement dans les grandes villes comme Madrid, et dans leurs zones périphériques.

Des groupes d'auto-défense se sont ainsi créés dans certains quartiers, qui se donnent pour mission de faire la chasse aux trafiquants.

## II. LA POSITION DES AUTORITÉS POLITIQUES ESPAGNOLES À L'ÉGARD DE LA CONVENTION

*a) Une quasi-unanimité au sein du Parlement espagnol*

Il existe, tant au Sénat qu'au Congrès des Députés, un quasi-consensus sur le principe de la ratification de la Convention de Schengen.

Aux yeux des Parlementaires espagnols, la Convention présente l'avantage d'assurer un renforcement des contrôles aux frontières, un développement de la coopération entre services de

sécurité, la mise en place d'une ébauche de politique commune de visas, une plus grande efficacité de la lutte contre tous les trafics, au premier chef, celui des stupéfiants.

Surtout, les Parlementaires espagnols ont insisté sur le fait que la Convention pouvait constituer un instrument important dans la lutte contre le terrorisme d'une part et s'inscrivait dans le cadre de la construction européenne à laquelle l'Espagne marque son attachement avec constance, d'autre part.

De fait, le Parlement espagnol a formulé peu de critiques à l'encontre de la Convention. Sans doute faut-il ici faire la part du manque d'informations sur le contenu précis du texte. Toutefois, il n'en reste pas moins que l'ensemble des principes de la Convention est admis par le Parlement.

Seules deux craintes ont été évoquées. Elles concernent, d'une part, le risque d'une éventuelle dérive du système d'information de Schengen si celui-ci ne devait pas être soumis à un réel contrôle, d'autre part, le coût du renforcement des contrôles aux frontières compte tenu de la longueur des côtes espagnoles et de la proximité du Maghreb.

Par ailleurs, les Parlementaires espagnols ont émis un regret qui ne concernait pas directement la Convention mais l'accord bilatéral entre la France et l'Espagne, relatif aux modalités des droits de poursuites et d'observation. Ils ont en effet déploré que la France souhaite limiter l'exercice de ces droits à une bande de 10 kilomètres le long de la frontière alors même qu'une telle limitation n'est pas imposée à la police allemande.

#### *b) La position du Gouvernement*

Le Gouvernement espagnol est extrêmement favorable à la ratification de la Convention de Schengen pour les mêmes raisons que le Parlement mais avant tout pour témoigner de l'indéfectible attachement de l'Espagne à la construction européenne.

### III. ETAT D'AVANCEMENT DE LA PROCÉDURE DE RATIFICATION

Le projet de loi d'approbation de la Convention de Schengen a déjà été renvoyé à la Commission des Affaires Etrangères

du Congrès, qui examinera le texte jusqu'au 22 novembre 1991. Le projet sera ensuite transmis au Sénat pour examen.

Compte tenu de la discussion du budget qui occupe l'ordre du jour en fin d'année et d'une éventuelle -quoiqu'improbable- seconde lecture, le projet de loi ne pourrait, aux dires des interlocuteurs de la délégation, être adopté avant février 1992.

### TROISIEME PARTIE

#### LA POLITIQUE ESPAGNOLE

#### DANS TROIS DOMAINES RELEVANT DE LA CONVENTION

##### I. LE TRAFIC DE DROGUE

*a) la législation espagnole ne réprime pas la consommation de drogue*

La consommation des drogues, quel que soit leur type, n'est plus réprimée en Espagne depuis la loi de dépénalisation de 1982. De ce fait, "n'importe qui peut, n'importe où, consommer n'importe quelle drogue".

En revanche, le trafic ainsi que la détention en vue de trafic de drogue demeurent sévèrement punis.

*b) La répression du seul trafic de drogue est-elle à la mesure du phénomène ?*

Les services de sécurité espagnols (douanes et Garde Civile) semblent faire un réel effort en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. Ils ont acquis une grande expérience en la matière et utilisent, s'agissant des contrôles aux aéroports, principalement deux méthodes classiques :

1) le contrôle a priori de personnes à partir d'indices divers permettant de repérer d'éventuels trafiquants ;

2) l'examen "de visu" des passagers et bagages qui, compte tenu de l'expérience des agents des douanes, donne d'excellents résultats.

Par ailleurs, un examen systématique par rayons X a été instauré pour toutes les personnes suspectes afin de repérer un éventuel trafic "in corpore". Sur près de 2.000 examens effectués en dix mois, environ 300 se seraient révélés positifs.

D'une manière générale, les services chargés de la lutte contre les stupéfiants semblent obtenir d'assez bons résultats. Ainsi, le service de surveillance douanière a saisi en 1990 11.862 Kg de drogue dont 205 Kg de cocaïne contre respectivement 11.517 et 73 Kg en 1989.

Le problème de la drogue n'en demeure pas moins aigu en Espagne.

Ainsi, les interlocuteurs de la délégation ont estimé que Madrid était devenu le premier point d'introduction de la drogue en Europe. Ils ont par ailleurs indiqué que le trafic semblait en hausse en ce qui concerne la cocaïne. De fait, les saisies de cette drogue sont passées de 678 Kg pour l'année 1990 à 741 Kg pour les six premiers mois de 1991.

Sur les vols dits sensibles, 25 % des personnes contrôlées se révèlent être des passeurs de drogue.

Les vols sensibles sont actuellement tous les vols sud-américains ainsi que les vols ayant une escale dans des aéroports à risques, par exemple à Francfort, au Liban, en Suisse, en Turquie.

Comme cela a été exposé précédemment, la population devient de plus en plus sensible au phénomène de la consommation de drogue qui est apparu au grand jour avec le développement de la consommation en public.

La légalisation de la consommation de drogue constitue sans doute un puissant "appel" pour le trafic de stupéfiants vers l'Espagne. Elle facilite en effet la création d'un "marché" de la drogue en autorisant l'expression d'une demande. Elle rend par ailleurs plus aisé le trafic, dans la mesure où il est souvent difficile de faire le partage entre la détention de drogue en vue de la consommation personnelle ou en cas de trafic. Nombre de "consommateurs" de drogue sont ainsi, il faut le rappeler, des revendeurs -occasionnels ou non- de stupéfiants à la seule fin de financer leurs propre consommation. Or, c'est justement l'activité des

petits "dealers" qui est pour la police extrêmement difficile à maîtriser et qui permet la diffusion de la drogue.

Aussi ne peut-on s'empêcher de penser que la véritable solution pour que l'Espagne cesse d'être une tête de pont pour la drogue en Europe passe par une modification de la législation espagnole.

*c) Les perspectives d'évolution*

Trois types de mesures sont envisagées par le Gouvernement espagnol :

- la consommation dans les lieux publics devrait être interdite. Elle serait punie par des amendes et pourrait entraîner, pour le coupable, l'obligation de se soumettre à une cure de désintoxication.

D'ores et déjà, un certain nombre de municipalités d'opposition, dont Madrid, ont interdit la consommation de drogue en public sous peine d'amende ;

- la lutte contre le trafic sera intensifiée. Un projet de loi sur la sécurité des citoyens, en cours d'examen au Parlement, prévoit la possibilité pour les services de sécurité de procéder à des perquisitions sans mandat judiciaire dans les lieux privés dès lors qu'ils ont eu connaissance de l'existence d'un trafic de drogue. Cette disposition suscite cependant de vives réactions de la part de l'opposition, aussi des discussions et des négociations sur sa rédaction ont-elles lieu.

Le même projet de loi permet par ailleurs aux services de sécurité de procéder à des contrôles d'identité sur la voie publique dans la mesure "où cela est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions de protection de la sécurité".

- La surveillance aux frontières doit par ailleurs être améliorée. Afin de mieux contrôler le trafic par voie maritime, l'Espagne vient de créer une Garde Civile de la Mer. La surveillance côtière a été renforcée.

En revanche, il ne semble pas que le Gouvernement espagnol ait l'intention de remettre en cause la dépénalisation de la consommation de stupéfiants, au moins à court terme.

## II. L'IMMIGRATION

La loi organique 7/85 sur les droits et libertés des étrangers est le principal instrument juridique espagnol en matière d'immigration.

Cette loi avait quatre objectifs principaux :

- mettre en place un régime juridique unique relatif au statut des étrangers ;
- protéger le marché national de l'emploi ;
- assurer l'intégration des étrangers dans la société espagnole et éviter les situations d'illégalité ;
- harmoniser la législation espagnole avec celle des autres pays de la Communauté Européenne.

Si les principes fondamentaux de cette loi ne sont pas remis en cause par le Gouvernement espagnol, il n'en est pas de même de ses modalités d'application. En effet, celles-ci ne semblent plus en mesure de faire face au développement de l'immigration. Cependant, le but recherché par les autorités espagnoles est, à l'évidence, de parvenir à un consensus de l'ensemble des forces politiques sur le problème d'immigration afin d'éviter l'émergence de courants xénophobes ou ouvertement racistes.

Un rapport présentant la situation de l'immigration et les projets du Gouvernement a été déposé au Parlement en décembre 1990. Il semble avoir été bien accueilli par la totalité des groupes parlementaires.

L'analyse par les autorités espagnoles des phénomènes migratoires actuels par des autorités repose sur la distinction entre deux types d'immigration :

- l'immigration des pays de l'Est, jugée conjoncturelle et liée à la restructuration économique des anciens Etats socialistes dont la durée ne devrait pas excéder 15 ans ;
- l'immigration du Sud, plus structurelle car provoquée par un déséquilibre énorme entre la richesse économique et le poids démographique des pays intéressés.

La préoccupation des Espagnols concerne essentiellement le second type d'immigration qui les touche plus directement. Le rôle des pays méditerranéens d'Europe, comme la France, l'Italie ou l'Espagne, est à leurs yeux d'amener leurs partenaires de la Communauté à prendre conscience de la nécessité d'aider substantiellement le développement des pays du Sud pour régler à la base le problème.

En matière d'immigration clandestine, la principale difficulté pour l'Espagne est actuellement ses frontières avec le Maroc et le Portugal. Il a été mis en évidence que le passage clandestin d'étrangers, particulièrement en provenance d'Afrique du Nord, en Espagne à partir du Portugal était très aisé. De fait, plusieurs zones de libre circulation - donc sans contrôle - existent à la frontière entre l'Espagne et le Portugal.

La situation aux frontières méridionales de l'Espagne est encore plus préoccupante, singulièrement dans les installations frontalières d'Algesiras, Ceuta et Mallille, dans le port de Las Palmas et sur la côte de Cadix, Malaga et Almeria. Sur près de 35.000 étrangers dont l'entrée a été refusée, près de 25.000 ont été refoulés à partir des ports du Sud de l'Espagne. En 1990, près de 74.000 étrangers ont été refoulés aux frontières espagnoles, dont 12.000 ressortissants marocains. De janvier à mai 1991, ce sont 38.000 marocains qui ont été refoulés. Les tentatives d'entrées clandestines sur le territoire espagnol par voie maritime tendent à croître. Ainsi de mai à juin 1991, 700 arrestations d'immigrés clandestins ont eu lieu sur les plages des côtes méditerranéennes. La création de la Garde Civile de la Mer, déjà évoquée, a aussi pour objet de faire face à cette situation.

En ce qui concerne les passages entre Ceuta, Melilla et le continent, les autorités espagnoles ont précisé que les contrôles étaient effectués non à l'entrée sur le territoire des "presidios" mais à l'arrivée sur la péninsule.

Pour faire face à l'immigration provenant du Maroc et transitant par le Portugal, l'Espagne a conclu des accords de réadmission avec ces deux pays.

Il semble par ailleurs que l'Espagne mène une politique énergique à l'encontre des étrangers interpellés au moment de leur entrée irrégulière sur le territoire espagnol.

L'expulsion de ces étrangers semble rencontrer moins d'obstacles en Espagne qu'en France. Le "Gobernador civil", équivalent du Préfet, expulse sans qu'il puisse y avoir d'appel suspensif dès lors que la présence de l'étranger sur le territoire

espagnol était irrégulière. Par ailleurs, compte tenu de l'existence d'une frontière commune entre l'Espagne et le Maroc, les autorités de ce pays ne s'opposent jamais au retour de leurs ressortissants ayant tenté d'émigrer vers l'Espagne.

Par ailleurs, la politique espagnole en matière de visas a récemment été rendue plus stricte.

L'Espagne exige ainsi un visa pour les ressortissants de tous les pays inscrits sur la liste commune des pays du groupe Schengen, sauf la République dominicaine. Elle impose un visa d'entrée aux ressortissants marocains, tunisiens et algériens depuis le 15 mai 1991. Elle n'envisage cependant pas de soumettre de nouveaux pays à visa, notamment sud-américains, avant les festivités du 5ème centenaire de la découverte des Amériques (soit avant la fin 1992).

Les autorités espagnoles ne délivrent pas de visas d'une durée supérieure à un an. Elles n'autorisent pas non plus la délivrance des visas par des consuls honoraires.

En outre, une ordonnance du Ministère de l'Intérieur du 22 février 1989 impose aux étrangers non citoyens d'un pays de la Communauté Européenne pour pénétrer sur le territoire espagnol :

- un billet de retour pour leur pays d'origine ;
- des ressources économiques suffisantes pour la durée de leur séjour (environ 5.000 pesetas, soit 270 francs, par jour et un maximum de 50.000 pesetas soit 2.700 francs pour l'ensemble du séjour).

Si la politique espagnole à l'égard des candidats à l'immigration clandestine paraît assez rigoureuse, celle concernant les clandestins déjà installés est singulièrement moins sévère.

Les étrangers peuvent en effet espérer bénéficier de mesures de régularisation collective. La loi précitée de 1985 a déjà permis la régularisation de plus de 38.000 étrangers. Les autorités espagnoles procèdent, depuis le 10 juin et jusqu'au 10 décembre 1991, à une nouvelle régularisation des immigrés clandestins. A ce jour, environ 80.000 personnes ont bénéficié de cette régularisation pour un total qui varie, selon les estimations, de 90.000 à 450.000 personnes.

Il est clair que de telles procédures constituent, de fait, une incitation à pénétrer clandestinement sur le territoire espagnol.

### III. LE DROIT D'ASILE

S'il n'est pas encore aussi aigu que dans d'autres pays du groupe Schengen le problème du droit d'asile ou plutôt de son détournement prend en Espagne une importance croissante. Alors que seules 4.000 demandes d'asile avaient été déposées en 1989, elles sont plus de 9.000 pour les dix premiers mois de 1990.

**Les autorités espagnoles sont sévères dans l'instruction des dossiers puisqu'elles rejettent 93 % des demandes** (dont la quasi-totalité de celles émanant de citoyens des pays de l'Est désormais considérés comme des immigrés économiques). Les dossiers acceptés (7 %) concernent essentiellement des Cubains, Péruviens, Vietnamiens, irakiens, Iraniens et des ressortissants des pays de la Corne de l'Afrique.

Cependant, le droit d'asile serait à l'origine d'une part importante de l'immigration clandestine. En effet, les déboutés une fois sur le territoire espagnol s'évanouissent et entrent dans l'anonymat.

**Pour faire face à ce détournement du droit d'asile, le Gouvernement espagnol envisage quatre types de mesures :**

- l'intégration dans la réglementation des normes établies par l'accord de Dublin du 15 juin 1991 relatif à la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile présentées dans l'Etat membre de la Communauté ;

- l'accélération de l'instruction des dossiers par la création d'un organe spécialisé ;

- la possibilité de refoulement aux frontières pour les demandes manifestement infondées avec retention possible en transit sous le contrôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ;

- la mise en place d'un système d'assignation à résidence pour les demandeurs d'asile jusqu'au prononcé de la décision les concernant.

**Le projet de loi sur la réforme du droit d'asile n'a cependant pas encore été présenté au Parlement espagnol.**

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
DIRECTION GENERALE DE LA POLICE  
COMMISSARIAT GENERAL DE DOCUMENTATION

- I.
  1. - 31 Aéroports ayant un trafic international.  
- 38 Ports  
- Il n'existe pas de postes frontières entre l'Espagne et l'espace Schengen étant donné que l'Espagne en fait partie.
  2. - La catégorie des fonctionnaires du C.N.P. comprend des Commissaires, des Inspecteurs, des Cadres de Sous-Inspection et de Base. Il y a des fonctionnaires de la Guardia Civil et des Douanes.  
- Comme l'Espagne fait partie de l'espace Schengen, les effectifs de surveillance des frontières sont ceux affectés à la surveillance extérieure de cet espace.
  3. - Non, pour ce qui concerne les fonctionnaires du Corps National de la Police; oui, pour ce qui se rapporte aux Douanes et à la Guardia Civil.
- II.
  4. Loi Organique 7/1985 du 1er juillet, sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne. Décret Royal 1119/86 du 26 mai qui approuve le Règlement d'Exécution de la L.O. 7/1985.
  5. Loi Organique 7/85.  
Décret Royal 1119/86
  6. Il manque la détermination de sanctions pour passage illégal des frontières.
  7. Il n'y a rien d'autre de prévu si ce n'est ce qui est établi par

la Loi 7/85. En général:

- Papiers en règle.
  - Ressources économiques ou moyens de subsistance.
  - Ne pas présenter de problèmes d'ordre public ou de sûreté.
  - Conditions médicales.
8. On instaure un renforcement général des contrôles aux frontières extérieures.
9. Logiquement, il faudra qu'il y ait une harmonisation en matière de délivrance de visas entre les pays signataires.
10. Voir rapport en annexe.
11. Il s'agit essentiellement de toutes celles qui sont comprises dans l'Accord.
12. - Oui, bien qu'il ne s'agisse pas d'une responsabilité pénale mais d'une responsabilité administrative.
- A une amende qui pourrait atteindre les 2.000.000 de pesetas.
  - Ce qu'ordonnera l'Accord de Schengen et le Traité des Frontières.
13. Sanctions administratives avec versement d'une amende, d'après la Loi Organique 7/85 et le Décret Royal 1119/86, et les dispositions des lois sur le travail en ce qui concerne les infractions en matière d'embauche de main d'oeuvre.
14. Devraient être modifiés et renforcés.
15. - (illisible)
- Moyenne des demandes au cours des 5 dernières années: 4.973
  - Durée moyenne de l'instruction du dossier, trois mois qui peuvent être prorogés de trois mois de plus.
  - Pourcentage des demandes accordées, deux pour cent.
  - Etats d'où parviennent le plus grand nombre de demandes d'asile: Pologne, Roumanie, Perou, Angola et Irak.

16. - En cas de nécessité, il reçoit des aides au logement ou de nature économique.
  - On lui applique la Loi Organique 7/85 et il dispose d'un délai de 3 mois pour se mettre en règle ou pour quitter le Territoire National.
17. - Environ 170.000.
  - 98 pour cent des demandes d'Asile sont rejetées définitivement par la Commission Interministérielle.
18. Non.
19. Oui, il y a de grandes difficultés au moment de renseigner des ressortissants nationaux de certains Etats à propos de leur renvoi.
20. La législation espagnole exige que soit dressé un rapport des voyageurs, tant nationaux qu'étrangers, qui séjournent dans des établissements hôteliers.

PAYS AVEC LESQUELS IL EXISTE UN ACCORD DE SUPPRESSION DE VISA  
POUR DES SEJOURS POUVANT ALLER JUSQU'A 90 JOURS:

N'ont pas besoin de visa pour des séjours inférieurs à 90 jours  
les titulaires de passeports ordinaires, diplomatiques ou offici-  
ciels des pays suivants:

PAYS DE LA C.E.E.	MONACO
ANTILLES HOLLANDAISES (2)	NICARAGUA
ARGENTINE	NORVEGE
AUTRICHE	NOUVELLE ZELANDE
BOLIVIE	PANAMA
BRESIL	PARAGUAY
CANADA	PEROU
COLOMBIE	REPUBLIQUE DOMINICAINE
COREE DU SUD	SAN MARINO
COSTA RICA	SAINT SIEGE
TCHECOSLOVAQUIE	SEYCHELLES
CHILI	SINGAPOUR
CHYPRE	SUEDE
EQUATEUR	SUISSE
LE SALVADOR	URUGUAY
FINLANDE	YUGOSLAVIE
GRENADE	ETATS UNIS
GUATEMALA	
HONDURAS	
HONGRIE	(2) Aruba, Curaçao et (111).
ISLANDE	
JAPON	
KENYA	
LIECHTENSTEIN	
MALTE	
MEXIQUE	

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA CONSOMMATION  
DELEGATION GOUVERNEMENTALE AU PLAN SUR LES DROGUES

MEMORANDUM A PROPOS DES QUESTIONS CONTENUES DANS LES PARAGRAPHERS  
21 A 25 DU QUESTIONNAIRE POUR L'INFORMATION SUR LES MODALITES  
DE MISE EN OEUVRE DU DISPOSITIF "SCHENGEN".

En rapport avec l'objet mentionné ci-dessus, la présente Délégation  
Gouvernementale déclare ce qui suit:

. En ce qui concerne le paragraphe 21

L'Espagne a ratifié la Convention Unique de 1961 sur les  
stupéfiants, l'Accord sur les substances psychotropes de 1971 -  
dans sa version modifiée par le Protocole de 1972 - et la Conven-  
tion de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de  
substances psychotropes.

La législation espagnole rassemble une grande partie des  
exigences découlant de ces instruments internationaux. La Loi  
Organique 1/88, du 24 mars, en refonte du Code Pénal en matière  
de trafic illégal de drogues devance même certaines prévisions de  
la Convention de 1988, en durcissant les peines qui sanctionnent  
les agissements impliquant un trafic, en permettant la prise et  
le confiscation des biens blanchis et en punissant une partie des  
agissements que la Convention estime devoir considérer comme des  
délicits de blanchiment.

Il est prévu que l'ensemble des mesures qui composerait  
l'ordonnance juridique espagnole en harmonie totale avec les  
dispositions de la Convention des Nations Unies pour la répression  
du trafic illégal de drogues de 1988, devrait être contenu dans  
le projet de Code Pénal dont on commencera à débattre au Parlement  
Espagnol en février 1992.

Il semble probable que ce nouveau Code sera déjà en vigueur entre le printemps et l'automne 1993.

Par ailleurs, les normes de transposition des règlements et des directives communautaires se rapportant au contrôle du commerce précurseur et au blanchiment de l'argent seront publiées au Journal Officiel avant le mois de septembre 1992.

. En ce qui concerne le paragraphe 22

L'article 344 bis e) du Code Pénal en vigueur établit que feront l'objet de confiscation "les véhicules, bateaux, aéronefs et tous les objets et biens de toute nature qui ont servi d'instrument ... "à la perpétration du délit de trafic de drogues "ou qui en résultent, tels que les profits qu'il procure, quelles que soient les transformations que ceux-ci auraient pu subir".

"Afin de garantir l'efficacité de la confiscation, les biens, objets et instruments auxquels se réfère le paragraphe précédent pourront être saisis et mis en dépôt par l'autorité judiciaire dès les premières poursuites".

En ce qui concerne l'affectation donnée aux produits confisqués, l'article 4° du Code Pénal stipule qu'ils peuvent être vendus si leur commerce est licite, en en réservant le produit pour couvrir les responsabilités du condamné conformément à l'ordre de préférence établi par l'article 111 de ce même Code.

Si la valeur des produits confisqués devait dépasser les obligations mentionnées, l'excédent sera utilisé en accord avec les dispositions du Règlement de Recouvrement en vigueur: 1) Acquiescement des dettes fiscales, le cas échéant; et 2) Incorporation dans le Trésor Public au titre d'encaissement extraordinaire.

. En ce qui concerne le paragraphe 23

Les "livraisons surveillées de stupéfiants et de substances psychotropes" ne sont pas réglementées de manière formelle par le Code de Procédure Pénale espagnol.

Cependant, l'article 11 de la Convention de Vienne de 1988 réglemente spécifiquement la technique mentionnée. Comme l'Espagne a ratifié l'instrument juridique international en question, celui-ci fait partie de notre ordonnancement juridique intérieur conformément aux dispositions de l'article 96.1 de la Constitution.

D'autre part, l'article 18 bis 1.f) du Statut Organique du Ministère Public charge le Cabinet Spécial du Procureur pour la Prévention et la Répression du Trafic Illégal de Drogues de la mission consistant à "promouvoir ou, le cas échéant, à fournir l'assistance judiciaire internationale prévue par les lois, les traités et les accords internationaux en matière de prévention et de répression du trafic illégal des drogues".

On estime que cette garantie juridique est suffisante. En effet, c'est sur cette base que se développe, dans notre pays, la technique des "livraisons surveillées", sans qu'il y ait eu, à ce jour, de problèmes, quels qu'ils soient, à ce sujet.

. En ce qui concerne le paragraphe 24

La législation espagnole se rapportant à l'utilisation, à des fins médicales, de stupéfiants et de substances psychotropes est large et précise.

D'une manière générale, les Espagnols qui voyagent à destination de territoires compris dans le Traité de Schengen ou qui traversent ces territoires, en transportant des stupéfiants et des substances psychotropes indispensables dans le cadre d'un traite-

ment médical, devront produire le certificat correspondant.

Pour ce qui est des toxicomanes soumis à un traitement comprenant des substances opiacées, la législation espagnole prévoit leur dispense uniquement dans des centres et des services spécifiquement accrédités et sous le contrôle d'un personnel thérapeutique. L'intéressé ne pourra, en aucun cas, transporter la substance mentionnée.

La législation espagnole en cette matière est la suivante:

1) Dispositions à caractère général dans le cadre de l'Etat (Loi 17/1967 du 8 avril concernant la mise à jour des normes sur les stupéfiants, en les adaptant aux dispositions du Traité de 1961 des Nations Unies; Arrêté du 14 janvier 1981 sur la réglementation des substances et des préparations psychotropes; Arrêté du 30 mai 1986 sur les stupéfiants, qui comprend certains principes actifs dans les listes annexes à l'accord sur les substances psychotropes du 21 février 1971; Loi 25/1990 du 20 décembre, sur les Médicaments).

2) Dispositions à caractère général dans le cadre des Communautés Autonomes (Loi basque 15/1988 du 11 novembre sur la prévention, l'assistance et la réinsertion en matière de dépendance de la drogue; Loi catalane 10/1991 du 10 mai, qui modifie la Loi 20/85 du 25 juillet sur la prévention et l'assistance en matière de substances qui peuvent engendrer la dépendance).

3) Réglementation des traitements thérapeutiques dans le cadre de l'Etat (Décret Royal 75/1990 du 19 janvier qui réglemente les traitements à base d'opiacés de personnes qui en sont dépendantes).

4) Réglementation des traitements thérapeutiques dans le cadre des Communautés Autonomes (Arrêté d'Aragon du 3 août 1990; Décret

23/1991 du 7 mars des Baléares; Arrêté de Catalogne du 20 février 1991; Décret 68/1990 du 19 avril des Canaries; Arrêté de Madrid du 7 mai 1990; Arrêté de Cantabrie du 15 mai 1990; Décret 122/1990 du 2 mai du Pays Basque; Arrêté de Galice du 15 mai 1990; Décret 18/1990 du 22 février des Asturies; Arrêté de Castille et de Léon du 9 mars 1990; Arrêté de Murcie du 2 avril 1990; Décret 59/90 du 26 mars de la Communauté de Valence; Arrêté Foral de Navarre du 29 mars 1990; Décret 162/90 du 29 mai d'Andalousie; Arrêté de La Rioja publié le 28 avril 1990).

. En ce qui concerne le paragraphe 25

Pour l'instant, on considère que la législation en vigueur est suffisante. Il y a, de toute manière, une volonté d'incorporer, le plus rapidement possible, toutes ces mesures, qui s'avèrent indispensables, en accord avec les besoins de "l'espace Schengen".



**ANNEXE 23.**

**Compte rendu de la mission en Italie  
les 4 et 5 novembre 1991**



COMPTE RENDU DE LA MISSION A ROME  
D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

- 4-5 novembre 1991 -

\*\*\*

Cette délégation était composée de M. Paul Masson, président, et de M. Xavier de Villepin, rapporteur.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

Les travaux de la délégation se sont déroulés conformément au programme ci-après :

Lundi 4 novembre 1991.

- Entretien avec M. Cuvillier, ambassadeur de France en Italie.
- Rencontre interministérielle organisée par la Farnesina (Ministère des Affaires étrangères italien) sous la présidence de M. Calamia, directeur général de l'Emigration et des Affaires sociales et en présence des représentants italiens aux groupes de travail sur les questions de Schengen :
  - M. Lo Iacono, du ministère des Affaires étrangères, représentant au groupe central ;
  - M. Pecenko, du ministère de l'Intérieur, représentant au groupe 1 sur la coopération policière ;
  - M. Da Marte, du ministère de l'Intérieur, représentant au groupe 2 sur la coopération judiciaire ;
  - M. Amadori, du ministère des Transports, représentant au groupe 3, relatif aux transports ;
  - M. Mescolini, du ministère des Affaires étrangères, représentant au groupe 4 sur les questions douanières et phytosanitaires.
- Déjeuner chez M. Sellal, ministre-conseiller de l'Ambassade de France.

- Point de presse avec des représentants des journalistes français à Rome.

- Rencontre avec les autorités de police de l'aéroport de Fiumicino (MM. Manzieri, Vinci et Massaia), suivie d'une visite de l'aéroport.

**Mardi 5 novembre 1991.**

- Entretien avec M. Scotti, ministre italien de l'Intérieur.

- Entretien avec M. Delabre, consul général de France à Rome, suivi d'une visite du service de délivrance des visas.

- Déjeuner offert par l'ambassadeur de France, en présence de MM. Calamia et Cavaterra, du ministère des Affaires étrangères, et de M. Mosca, du cabinet de M. Scotti.

- Réunion au Sénat avec des sénateurs italiens représentant les Commissions des Affaires constitutionnelles, des Affaires étrangères, de la Justice et du Travail (dont notamment M. Domenico Rosati, DC).

L'entretien initialement prévu avec Mme Boniver, ministre des Italiens à l'étranger et de l'Immigration, n'a finalement pas pu avoir lieu ; Mme Boniver étant retenue par une réunion communautaire à Bruxelles.

D'une manière générale, il convient de noter que l'accueil de la délégation par l'ensemble de ses interlocuteurs italiens, ainsi d'ailleurs que par les diplomates de l'Ambassade de France, a été particulièrement chaleureuse et que les entretiens se sont déroulés dans un climat de franchise et de compréhension réciproque.

## 2ème PARTIE

### CONTENU DES ENTRETIENS

#### I.- L'attitude générale des autorités politiques italiennes à l'égard du dispositif de Schengen.

##### A - LES PERSPECTIVES DE RATIFICATION DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN PAR LE PARLEMENT ITALIEN.

###### 1 - L'état de la procédure.

L'Italie a formulé dès 1987 une demande d'adhésion à l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Elle a acquis le statut d'observateur en octobre 1988, avant d'adhérer simultanément à l'accord et à la convention d'application en juin 1990.

Début novembre 1991, le projet de loi de ratification de la convention n'est pas encore déposé sur le bureau du Parlement. Si les textes législatifs et réglementaires liés à l'entrée en application de la Convention sont prêts, les aspects financiers sont, quant à eux, encore à l'étude ; et le Gouvernement n'est tenu par aucun délai précis pour engager la procédure de ratification.

Le dépôt du projet de loi de ratification est cependant présenté comme imminent. Mais des élections législatives sont prévues pour le mois de juin 1992. L'organisation du débat de ratification avant les élections est techniquement possible mais paraît politiquement plus incertaine, surtout dans la mesure où les élections pourraient être anticipées, car le Parlement italien est actuellement, comme son homologue français, absorbé par les débats budgétaires.

La ratification pourrait ainsi se trouver reportée au deuxième semestre de l'année 1992.

###### 2 - La position du Parlement italien.

Si l'issue positive du débat de ratification ne paraît guère faire de doute, l'information du Parlement sur les questions de Schengen semble en revanche incomplète et suffisante.

Il convient à cet égard de souligner que les deux Chambres avaient émis le souhait qu'un débat parlementaire soit organisé préalablement à l'adhésion de l'Italie à l'accord de Schengen, et

qu'aucune réponse ne leur a été apportée par le Gouvernement italien sur ce point.

D'autre part, il ressort de l'entretien de la délégation de la commission de contrôle avec plusieurs sénateurs italiens que dans l'attente des résultats des négociations communautaires sur la libre circulation des personnes, ni le Gouvernement, ni le Parlement ne sont pressés d'accélérer la procédure de ratification. Un climat d'attentisme prévaut avant le sommet de Maastricht.

## **B - LES RELATIONS ENTRE LE DISPOSITIF SCHENGEN ET LES NÉGOCIATIONS COMMUNAUTAIRES : VERS UNE "COMMUNAUTARISATION" DE SCHENGEN ?**

### **1 - La perception italienne de Schengen comme un "laboratoire communautaire".**

D'une manière générale, l'ensemble des interlocuteurs italiens rencontrés par la délégation considèrent l'accord de Schengen comme un travail préparatoire précurseur à la mise en place de la libre circulation des personnes dans un ensemble européen plus large et comme une anticipation des objectifs de la Communauté dans le cadre d'un nombre restreint de pays.

Selon l'expression utilisée par l'Ambassadeur de France, les Italiens apparaissent comme de "chauds partisans de la communautarisation de Schengen".

En effet, le Gouvernement comme le Parlement, souhaitent à terme une extension géographique du champ d'application de Schengen et une absorption du contenu de la Convention par le droit communautaire.

Le fait que, dans l'attente d'une ratification à échéance aléatoire de la Convention, les responsables de l'aéroport de Rome-Fiumicino se préparent à une réorganisation des contrôles différenciant le trafic intracommunautaire et le trafic extracommunautaire - et non le trafic intérieur et extérieur à l'espace Schengen - est révélateur de cet état d'esprit (sur ce point cf. *infra* II.C.1.).

## 2 - Les propositions italiennes en faveur d'une avancée communautaire sur les questions relevant de Schengen.

Interrogé par les membres de la délégation sur la position italienne dans le cadre des négociations sur l'Union politique et de la préparation du sommet de Maastricht, M. Scotti, ministre de l'Intérieur, a indiqué que l'Italie souhaitait la mise en place d'une politique commune de l'immigration définissant une attitude solidaire face aux pressions migratoires en provenance de l'Est et du Sud. Selon les propositions italiennes, cette politique pourrait se baser sur la définition de quotas d'immigration européenne en fonction de l'évolution démographique et des possibilités de l'emploi.

M. Scotti a par ailleurs formulé le souhait que l'Europe se dote d'une police communautaire et a rappelé l'accord de principe de l'Italie sur la création d'une unité communautaire antidrogue.

## II.- La politique suivie par l'Italie dans les principaux domaines abordés par la convention d'application de l'accord de Schengen.

### A - L'IMMIGRATION.

La question de l'immigration est perçue par l'ensemble des interlocuteurs italiens de la délégation comme le noyau central des débats autour de la Convention de Schengen. Le récent "choc albanais" les a particulièrement sensibilisés à ce problème.

#### 1 - La situation actuelle en Italie.

##### a) Evolution globale.

Traditionnellement un pays d'émigration, l'Italie est devenue un pays dit de "nouvelle immigration" et, dans une moindre mesure, de retour.

Entre le début et la fin des années quatre vingt, l'immigration en Italie a au moins triplé en volume tout en changeant de nature. Il y a dix ans, les deux tiers des étrangers résidents étaient originaires des pays développés. Aujourd'hui, ceux-ci ne représentent plus qu'environ un tiers de l'effectif. Les augmentations les plus significatives ont concerné les Tunisiens, les Marocains, les Sénégalais, les Egyptiens, les Philippins, les Yougoslaves et les Polonais.

D'après les statistiques du ministère de l'Intérieur le nombre d'étrangers présents régulièrement en Italie au 31 décembre

1990 s'élevait à 781 000, dont 148 000 originaires d'Etats membres de la CEE.

**b) Le problème spécifique de l'immigration irrégulière.**

Le nombre d'immigrés en situation irrégulière est par définition difficile à évaluer. Cependant il est probablement très élevé en Italie, en raison de l'importance du phénomène de l'économie souterraine dans ce pays. D'après le Consul général de France à Rome, près de 50 % des immigrés seraient en situation irrégulière, et le nombre total d'étrangers en Italie s'élèverait à environ 1,5 million. La plupart des immigrés en situation irrégulière auraient franchi légalement la frontière, dûment munis d'un visa, mais auraient par la suite dépassé le temps de séjour qui leur était imparti.

Conscientes de l'ampleur de ce phénomène, les autorités italiennes ont procédé à deux vagues de régularisation successives : 105. 000 étrangers ont été régularisés au titre de la loi n° 943 de 1986 et 216.000 au titre de la loi n° 39 de 1990 ("loi Martelli"). Les régularisations exceptionnelles sont en principe aujourd'hui terminées. Cependant, toujours d'après le Consul général, la préparation d'une nouvelle loi de régularisation serait rendue nécessaire par le nombre très élevé d'étrangers non encore régularisés (entre 200.000 et 500.000, selon le ministère de l'Intérieur). En effet, beaucoup d'étrangers seraient dissuadés d'accomplir les formalités de régularisation par le comportement des employeurs qui, en raison du niveau élevé des charges sociales, préfèrent employer une main d'oeuvre clandestine à moindre coût.

**2. L'évolution récente de la législation italienne : la loi Martelli, préliminaire à l'entrée en application du dispositif Schengen ?**

Face au développement de la pression migratoire, une législation nouvelle (loi n° 39 du 28 février 1990, dite loi Martelli) a été adoptée en 1990 pour définir les règles d'entrée et de séjour des ressortissants non-communautaires. Outre les mesures de régularisation, le renforcement de la répression des employeurs clandestins et la fixation de règles plus sévères en matière d'expulsion, la loi Martelli comprend trois principaux volets : la définition d'une politique de "flux programmés" d'immigration, l'extension des obligations de visas et la levée de la "réserve géographique" concernant le droit d'asile.

**a) La définition d'une politique des "flux programmés".**

L'objectif affiché est de limiter dorénavant les entrées nouvelles d'étrangers sur le sol italien à trois catégories de cas précis :

les réfugiés politiques, le regroupement familial et l'accueil de travailleurs dans les secteurs où il existe une offre d'emploi non couverte par des ressortissants nationaux ou communautaires. Un décret d'application est intervenu en ce sens pour régler la délivrance des permis de séjour en 1991 ; un autre est en préparation pour 1992.

**b) La politique des visas :** un allongement de la liste des pays soumis à obligation de visas et des critères de délivrance plus stricts.

La loi Martelli, allant dans le sens d'une harmonisation dans le cadre de l'espace Schengen, a prévu l'extension de l'obligation du visa de court séjour pour les ressortissants d'un certain nombre de pays à forte émigration : notamment les pays du Maghreb, la Turquie et le Sénégal.

La liste des pays soumis à obligation de visa par l'Italie est désormais très proche de la liste commune Schengen.

Parallèlement, les modalités de délivrance des visas ont été revues dans le sens d'une pratique plus stricte, en fonction des différentes catégories de voyageurs. Les demandeurs de visa doivent notamment apporter la preuve de leurs moyens de subsistance et offrir une garantie de rapatriement. Les autorités centrales sont consultées pour la délivrance de visas aux ressortissants des pays "sensibles" (il n'existe pas encore de système informatisé - comme le réseau "Mondial Visas" français - pour la mise en oeuvre de cette procédure). En outre, un nouveau système de "stickers" remplaçant les tampons, plus difficile à imiter, a été introduit pour lutter contre la falsification des documents. Par ailleurs, les consuls honoraires ne sont pas habilités à la délivrance de visas.

Le durcissement de la politique italienne en matière de visas semble avoir porté ses fruits puisque le Consulat général de France à Rome a constaté une forte diminution du nombre des ressortissants de pays dits "à risque d'immigration" parmi les demandeurs de visas au cours des trois dernières années. En particulier, le nombre de demandeurs de visas en provenance du Maghreb (- 50 %) et notamment du Maroc (- 70 %) a chuté de manière frappante. Plus généralement, le Consul général a insisté auprès des membres de la délégation sur la nécessité de remettre en cause l'idée reçue d'une vague déferlante de Maghrébins sur la France à partir de la péninsule italienne, l'augmentation de la pression des populations en provenance de l'Océan Indien apparaissant en revanche comme un phénomène nouveau.

**c) Le droit d'asile :** un statut encore limité en dépit de la levée de la réserve géographique.

Allant, là encore, dans le sens d'une harmonisation au sein de l'espace Schengen, la loi Martelli a considérablement élargi la portée du droit d'asile en levant la clause de réserve géographique qui en limitait l'attribution aux seuls ressortissants originaires des pays européens.

Cependant, le bénéfice du statut de réfugié n'a jusqu'ici été accordé qu'avec une extrême parcimonie. En effet, en 1990, on ne dénombrait qu'environ 5.000 titulaires du statut de réfugié en Italie, alors qu'y résident "temporairement" plusieurs dizaines de milliers de personnes (ressortissants de l'Europe de l'Est, Erythréens, Somaliens) qui ont fui leur pays en raison des conditions politiques qui y prévalent.

### **3. Les hésitations de la politique italienne et le débat au sein de l'opinion publique.**

#### **a) Les réactions au "choc albanais".**

La politique du Gouvernement italien à l'égard des Albanais a considérablement évolué entre les deux grandes vagues d'arrivées successives : on est en effet passé, à quelques mois d'intervalle, d'une politique d'accueil et de solidarité à une politique de rejet se traduisant par une expulsion massive et expéditive d'environ 20.000 personnes.

Cette évolution s'explique partiellement par le revirement de l'opinion publique, chez qui les comportements des Albanais (refus d'emplois, exactions diverses) ont suscité des réactions de rejet.

Cependant, l'expulsion massive de l'été 1991, présentée comme une grande réussite technique par le ministère de l'Intérieur (aucun blessé), a fait l'objet de vives critiques au sein des milieux politiques et des organisations de la mouvance catholique, qui ont dénoncé l'absence de prise en compte par le Gouvernement d'une approche humanitaire dans le traitement de ce problème et la méconnaissance des principes élémentaires du droit d'asile, faute d'un examen individuel des demandes. Telle a été l'attitude, en particulier, des Commissions des Affaires étrangères et des Affaires constitutionnelles du Sénat italien dans cette affaire.

#### **b) Les incertitudes du Gouvernement et de l'opinion publique.**

Les manifestations d'intolérance à l'égard des étrangers se sont multipliées au cours des dernières années. Un vif débat s'est engagé autour du phénomène de l'immigration et l'Italie a organisé

deux conférences internationales sur ce thème en moins d'un an (juin 1990 et mars 1991).

Les interlocuteurs de la délégation de la Commission de contrôle se sont accordés pour voir là un des problèmes centraux de l'Italie et de l'Europe, qu'il convient de résoudre en entamant un véritable dialogue avec les pays de départ et en y favorisant un développement économique susceptible d'attacher à leur pays les éventuels candidats à l'émigration.

Toutefois, la politique du Gouvernement en la matière reste marquée par une grande prudence, comme en témoigne le flou entourant la notion de "flux programmés".

L'évaluation précise du "nombre programmé" d'émigrants, qui repose sur une appréciation des besoins de l'industrie et de la capacité d'accueil du pays dans le domaine social, et dont l'inspiration s'apparente à celle d'une politique des quotas, apparaît difficile à mettre en oeuvre dans la pratique.

## **B - LE TRAFIC DE STUPEFIANTS.**

### **1. La situation actuelle en Italie.**

La consommation de drogue en Italie se développe de manière inquiétante, comme le montre la progression régulière des statistiques de décès par overdose. Le nombre annuel de morts par overdose dépasse aujourd'hui le millier.

Les principaux pays fournisseurs sont les suivants : la filière des Balkans pour l'héroïne, la Colombie pour la cocaïne et le Maroc pour le hashich.

### **2. L'évolution récente de la législation italienne vers une plus grande sévérité de la répression.**

La loi n° 162 du 26 juin 1990 a répondu au développement du trafic de stupéfiants en instituant une plus grande sévérité de la répression : la consommation de drogue constitue désormais un délit passible de sanctions pénales, et le toxicomane appréhendé est contraint de se désintoxiquer.

D'une manière générale, le Gouvernement italien apparaît hostile à toute forme de libéralisation de la consommation de stupéfiants, et se déclare particulièrement préoccupé, dans la perspective de l'entrée en application de la Convention de Schengen,

par le caractère permissif de la politique qui est celle des Pays-Bas en la matière.

Par ailleurs, en ce qui concerne la lutte contre le trafic de drogue, les Italiens croient davantage à l'efficacité du développement de la coordination et des échanges d'information entre polices européennes de différentes nationalités, par exemple par la mise en oeuvre de la technique des livraisons surveillées, qu'à celle des saisies de drogue opérées sur les frontières.

La suppression de ces saisies aux frontières intérieures de l'espace Schengen, qui résultera de l'entrée en vigueur de la Convention, ne leur semble donc pas poser d'inconvénients majeurs.

D'autre part, les Italiens semblent considérer le contrôle des visas comme une arme peu efficace en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et ne voient pas en cette dernière une justification suffisante au rétablissement de l'obligation de visa vis à vis de certains pays d'Amérique latine ou du Moyen-Orient.

### **3 - Le débat au sein du Parlement et de l'opinion publique italienne.**

La ligne dure adoptée par le Gouvernement italien sur le problème de la drogue semble cependant cacher une certaine division de l'opinion.

Lors du débat sur la loi de 1990 le Parlement italien s'est montré divisé au sein même de sa majorité sur la question de la pénalisation de la détention de drogue.

Par ailleurs, une campagne de collecte de signatures est actuellement organisée dans le pays en vue de provoquer un référendum abrogatif sur certaines dispositions contestées de cette législation.

## **C - LES CONTRÔLES DE POLICE**

### **1 - L'évolution de l'organisation des contrôles aux frontières dans la perspective d'une entrée en vigueur de la Convention de Schengen.**

#### **a) Le renforcement des contrôles aux frontières maritimes.**

Afin de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine, les contrôles aux frontières maritimes ont d'ores et déjà été renforcés, en coopération avec les pays voisins, grâce à une

augmentation des moyens de surveillance nautique et des patrouilles aériennes. Ce renforcement concerne tout particulièrement les zones sensibles telles que la mer Adriatique ou le canal de Sicile.

b) Les perspectives d'évolution des contrôles aéroportuaires.

La concrétisation de la convention de Schengen nécessitera une restructuration des contrôles effectués dans les aéroports, restructuration génératrice de coûts et de délais importants.

A cet égard, l'entretien de la délégation de la commission de contrôle avec les autorités de l'aéroport de Rome-Fiumicino a fait ressortir que la date du 1er janvier 1993 fixée par la Convention pour l'entrée en application de la nouvelle organisation des contrôles apparaissait prématurée aux yeux des opérateurs commerciaux. L'Association des aéroports européens aurait demandé un délai de cinq ans après la ratification de la Convention pour la mise en place de cette nouvelle organisation. En effet, l'application de la Convention, et notamment de son article 4, pose de nombreux problèmes techniques, en particulier pour l'organisation du contrôle des passagers en transit, ainsi que de leurs bagages à main. En ce qui concerne les vols avec escales, le contrôle s'effectuera à la destination finale, en raison de l'importance des délais et des coûts qu'engendrerait un contrôle à l'aéroport d'escale.

En tout état de cause, dans l'attente de la ratification de la Convention et d'instructions précises du ministère de l'Intérieur en vue de sa mise en application, les autorités aéroportuaires de Rome se préparent davantage à la mise en oeuvre de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté qu'au dispositif Schengen proprement dit (cf. I.B.1).

L'aéroport de Fiumicino fait en effet l'objet d'importants travaux de restructuration et de modernisation qui auront pour conséquence un substantiel agrandissement de la zone consacrée aux vols nationaux. D'après les informations recueillies par la délégation, cette partie "nationale" de l'aéroport serait à terme affectée au trafic intracommunautaire qui ne nécessiterait plus de contrôles de police et de douane ; et l'aéroport international serait alors réservé au trafic extracommunautaire.

**2- Vers une meilleure coopération entre les différentes catégories de police nationale et avec les polices des autres États de l'espace Schengen.**

a) Une meilleure coordination entre les différentes polices nationales.

Des efforts sont actuellement menés en vue d'une meilleure coordination, sous l'égide d'un organisme siégeant auprès du ministre de l'Intérieur, des actions menées par les différentes catégories de police : la police d'Etat, les carabinieri et la Garde des Finances, qui joue un rôle privilégié dans l'organisation des contrôles aux frontières maritimes.

En particulier, une direction des enquêtes anti-mafia, réunissant des policiers, des carabinieri, des gardes des finances ainsi que les services du Haut Commissaire chargé de la lutte anti-mafia vient d'être créée au sein du ministère de l'Intérieur.

Par ailleurs, en vue d'un contrôle plus efficace de l'immigration, un projet tendant à organiser un contrôle croisé systématique entre les fichiers de la police (permis de séjour), de la sécurité sociale et de l'administration fiscale est actuellement à l'étude.

b) Une position très ouverte vis à vis du développement de la coopération européenne entre les polices.

Les responsables italiens ont indiqué à la délégation de la commission de contrôle qu'ils ne voyaient aucun inconvénient à la présence d'observateurs étrangers sur leurs frontières extérieures, même s'ils ont admis que la mise en place d'équipes de contrôle mixtes demanderait un certain mûrissement de l'opinion, des administrations et de la classe politique.

D'autre part, l'Italie souhaiterait trouver un accord avec la France en vue d'un élargissement du rayon de poursuite de dix kilomètres au-delà de la frontière, autorisé aux policiers italiens en France et aux policiers français en Italie.

**3 - Quelques points restant à régler pour l'entrée en application de la Convention de Schengen.**

a) Les modalités de la déclaration des étrangers prévue par l'article 22 de la Convention.

La question de la mise en oeuvre de l'obligation de déclaration des étrangers non ressortissants de l'espace Schengen n'a semble-t-il pas encore été tranchée par l'Italie qui - il faut le noter - pratique actuellement le système des fiches d'hôtel.

b) L'absence d'une législation équivalente à la loi française "Informatique et libertés".

La mise en oeuvre du système d'information Schengen (SIS) suppose l'existence d'une législation relative à la protection des données à caractère personnel dans chacun des pays membres. Hormis les dispositions des articles 7 à 12 de la loi n° 121 du 1er avril 1981, une telle législation spécifique n'existe pas pour le moment en Italie. La Convention n° 108 du Conseil de l'Europe est actuellement en instance de ratification.

c) L'efficacité incertaine des procédures d'expulsion.

L'exécution des décisions d'expulsions d'étrangers semble poser problème en Italie. En effet, au cours du premier semestre 1991, sur 11 147 décisions d'expulsions, seulement 2146 ont été exécutées. Une réforme est actuellement à l'étude pour réduire les délais d'exécution des expulsions.

\*

\* \*

En conclusion, il convient de souligner l'attitude très positive des interlocuteurs italiens rencontrés par la délégation de la commission de contrôle vis à vis de la Convention de Schengen et, plus généralement, de l'intégration communautaire. Les modifications législatives et réglementaires les plus récentes vont dans le sens de la préparation de l'entrée en vigueur de la Convention. Cependant, les capacités d'adaptation de la société civile se situent peut-être en deçà de la volonté affichée par le Gouvernement italien.

SENAT DE LA REPUBLIQUE

NOTE DU SENATEUR DOMENICO ROSATI

A PROPOS DU QUESTIONNAIRE FRANCAIS

1 - Informations juridiques générales

Par rapport à la Constitution et à la législation intérieure italienne, la Convention a une valeur d'accord international à caractère multilatéral soumis à ratification. La ratification n'est pas encore intervenue. Il ne semble pas que l'on puisse prévoir une application intérieure automatique des décisions du Comité Exécutif. L'Italie adopte des instruments de transposition appropriés, même pour les Directives de la CEE. Quant aux "conditions préliminaires", il ne semble pas que, en dehors de la ratification et de la notification dans les délais établis à l'avance, il soit nécessaire qu'il y en ait d'autres.

Il convient d'observer qu'il n'y a pas encore eu, en Italie, de débat véritable à propos de Schengen et que l'accession italienne - réalisée sans consultation parlementaire préalable, bien que réclamée et garantie - a été critiquée au niveau de la méthode en raison de la préférence accordée à une entente partielle entre les états plutôt qu'à la mise en valeur des instances politiques et exécutives de la Communauté. C'est pourquoi, l'hypothèse avancée dernièrement du point de vue européen de soumettre les différends ayant trait à l'application de Schengen à la Cour de Luxembourg soulève des objections: ce serait la reconnaissance européenne d'une norme née en dehors de la logique européenne.

2 - Contrôles aux frontières extérieures

En ce qui concerne les données techniques, nous vous renvoyons aux sources les plus appropriées du Ministère de l'Intérieur, ainsi

qu'aux orientations relatives à l'adaptation des forces de police affectées au contrôle des frontières extérieures. Il faut noter que la pression la plus forte, en Italie, s'est manifestée en Adriatique et que celle-ci a donné lieu à une manœuvre complexe dans laquelle sont actuellement engagés, non seulement les forces de police chargées du contrôle, mais également des détachements militaires, en mer et en Albanie, tant pour la distribution d'aides humanitaires que pour la prévention de nouvelles vagues de migration.

L'expérience "albanaise" mérite une attention particulière car elle peut représenter, même du point de vue de l'ONU, le point de départ d'une nouvelle approche du problème des migrations dans le sens de l'accentuation d'une présence fonctionnelle dans les pays d'origine, plutôt que dans les pays d'accueil. Il y a des signes évidents, sinon d'un changement de stratégie, au moins d'un débat ouvert à ce sujet. Il est indispensable d'en approfondir chaque aspect pour pouvoir en évaluer les implications, tant du point de vue des grands groupes que de celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### 3 - Prévention et répression - droit d'asile

Pour la réglementation se rapportant à l'immigration clandestine, il est fait référence à la loi 3939, 1990, dite loi Martelli, qui a régularisé l'immigration actuelle en Italie à la date de l'entrée en vigueur de la loi proprement dite et qui a considérablement réduit le droit d'entrée, en le limitant à deux seules possibilités: intégration dans les déplacements programmés chaque année ou bien reconnaissance du statut de réfugié. Toute personne n'entrant pas dans l'un de ces deux cas est expulsée. Le délai d'expulsion est de 15 jours, sauf pour les cas faisant ressortir des raisons de sécurité pour lesquels l'accompagnement à la frontière est prévu. A ce point de vue, l'accord de Schengen est plus draconien.

En général, tous les contrôles d'usage sont effectués sur les étrangers. Les "contrôles approfondis" consistant à prendre les empreintes digitales ne sont pas pratiqués. Mais la Convention est également très générale sur ce point.

Il n'y a pas de dérogations en matière de visas.

La loi Martelli prévoit un délai de 8 jours pour la "déclaration" des étrangers. Schengen 3. Il existe un problème d'uniformisation, même si l'on observe que, en général, les délais les plus réduits ne sont pas respectés et que l'on a recours à des prorogations.

En ce qui concerne les obligations du transporteur, la loi Martelli exige que celui-ci signale la présence de clandestins à bord, avec sanction administrative correspondante en cas de transgression. Le principe de la responsabilité objective du transporteur n'est pas appliqué lorsque l'on constate une différence entre les documents de voyage et l'identité des individus. En d'autres termes, on ne s'attend pas à ce que le transporteur remplace les autorités de police. Même si l'art. 26 de la Convention préserve la matière concernant le refuge, une application rigide de la réglementation de Schengen dans le domaine des documents de voyage pourrait vider de sa substance la notion de jouissance de droit d'asile. Il s'agit là d'un point qui doit être approfondi.

Le trafic illicite de main d'oeuvre est déjà sanctionné pénalement par la loi 943, 1986.

En ce qui concerne les éléments sur les demandeurs d'asile, il est fait référence à des estimations du Conseil Italien pour les Réfugiés (CIR) et de l'ACNUR. Il y a actuellement près de 14.000 étrangers qui jouissent du statut de réfugié en Italie. La durée moyenne de l'instruction en première instance est d'environ 10 mois. Pendant cette phase, le demandeur bénéficie d'un permis de séjour provisoire et d'une assistance pendant 45 jours; il n'a pas de permis de travail, ni d'assistance sanitaire. Une disposition d'amendement est débattue à la Chambre des Députés. Les demandes d'asile enregistrées le plus fréquemment proviennent d'Albanie, de

de Somalie, d'Ethiopie, de Roumanie.

Le chiffre annuel moyen des demandes d'asile politique est resté de l'ordre de 4000 jusqu'en 1991. Pour l'année 1991 en cours, l'estimation finale des demandes est de 28.000. L'influence du phénomène albanais est évidente; en effet, celui-ci présente des aspects qui méritent d'être pris en considération, également du point de vue de l'évolution de la pratique par rapport au droit. Effectivement, le Gouvernement italien a estimé que, comme le régime albanais avait évolué démocratiquement, la condition nécessaire pour la demande d'asile ne pouvait, en l'occurrence, plus être invoquée; et, par conséquent, il a procédé à un rapatriement de masse. De cette manière, le caractère individuel de la demande d'asile a été lésé car, en vertu des règles internationales, celle-ci exige un examen cas par cas qui, au contraire, a fait défaut. S'il est vrai que la plus grande partie des demandeurs potentiels était poussée par des motifs essentiellement économiques, on ne peut exclure la présence de conditions légitimes d'examen de la demande d'asile. Dans le cas des militaires expatriés, on a adopté la formule de "l'accord" avec les autorités du pays de provenance afin d'éviter, par voie de fait, de très graves sanctions, un choix que d'autres pays ont refusé. Il est apparu que même l'attitude de l'ONU hésite entre la thèse de la garantie individuelle du droit des demandeurs et l'atténuation des conséquences du refoulement de masse. Il convient d'apprécier s'il ne s'agit pas, en fait, d'une évolution non déclarée des règlements en matière d'asile vers des formes limitatives qui sont, de toute manière préoccupantes.

Le sort réservé aux étrangers qui voient leur demande d'asile rejetée est l'expulsion. Cependant, l'écart qui s'établit entre l'attente de l'instruction (10 mois) et la garantie d'assistance (45 jours) se révèle être une incitation à l'entrée dans la clandestinité qui est estimée, aujourd'hui, à environ 200.000 individus.

A défaut de données officielles, il faut avoir recours aux estimations. C'est essentiellement le Ministère de l'Intérieur qui peut disposer des éléments concernant le rapport entre la clandestinité et le rejet des demandes d'asile.

A ce qu'il semble, ce n'est qu'avec l'Autriche que l'Italie a conclu un accord bilatéral de réadmission car, en effet, on ne peut considérer comme tel, du moins en termes officiels, celui qui est en cours avec l'Albanie. En général, l'Italie rencontre des difficultés presque insurmontables pour la réadmission des réfugiés, que ce soit dans les pays d'origine - ce qui peut se comprendre -, ou dans ceux de premier passage. En particulier, le Kenya et Djibouti refusent toute réadmission.

Les structures hôtelières sont tenues de vérifier l'identité des hôtes, italiens ou étrangers, en enregistrant les éléments qui figurent sur les documents. En Italie, l'hôte ne justifie pas personnellement son identité mais il est tenu de déposer ses papiers.

#### 4 - Stupéfiants et armes

L'Italie a adopté des mesures de prévention et de répression en matière de trafic de stupéfiants, mesures qui, du point de vue international, sont considérées comme particulièrement appropriées dans ce domaine. Nous vous renvoyons à celles-ci.

Nous vous renvoyons également à la réglementation dans le domaine des armes et des munitions, réglementation qui semble être, pour l'essentiel, similaire aux dispositions de la convention.

#### 5 - Système d'informations

L'Italie n'a pas encore, et c'est une grave lacune, de législation concernant les banques de données se rapportant à la sauvegarde

des droits des personnes. Le "système Schengen" est considéré, dans ses aspects positifs, comme un instrument de prévention mais, afin d'éviter des abus qui peuvent porter atteinte aux droits subjectifs, il faut opérer à partir du droit de la demande d'asile. La disponibilité d'informations élaborées et transmises en temps réel peut, en effet, inciter à s'en remettre aux moyens informatiques comme seule source de jugement à propos de chaque cas, en réduisant l'espace d'appréciation humanitaire et en faisant, à la limite, prévaloir la "marque" de la mise en fiche sur les motivations subjectives et objectives de chaque cas.

#### 6 - Dernières considérations

Comme il existe actuellement une pression à l'échelle européenne, Parlement et Gouvernements, pour que cette matière des migrations et du contrôle des frontières soit élaborée au sein même du droit communautaire; et comme les acquisitions CSCE sur la "dimension humaine" en Europe incitent également à définir des "systèmes généraux", une coopération entre les Parlements nationaux serait également souhaitable afin de faciliter le développement rapide du processus.

Dans cette perspective, tant l'Accord de Schengen que la Convention et les résultats du débat des instances politiques et des experts dans les différents pays intéressés constitueraient un point de départ important pour une nouvelle réglementation des entrées dans la Communauté, réglementation considérée comme un chapitre d'un système de relations multilatérales dans lequel l'Europe donnerait une impulsion au développement économique et civil.

Rome, le 6.11.91



**ANNEXE 24.**

**Compte rendu de la mission en Allemagne  
du 10 au 13 novembre 1991**



COMPTE RENDU DE LA MISSION EN ALLEMAGNE  
D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

- 10 AU 13 NOVEMBRE 1991 -

\*\*\*

Cette délégation était composée de M. Paul Masson, Président, de M. Xavier de Villepin, Rapporteur, et M. Jean Delaneau, Vice-Président.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

Il faut tout d'abord souligner l'extrême disponibilité des interlocuteurs de la mission en Allemagne qui n'ont pas hésité à répondre avec confiance et franchise aux questions, même les plus difficiles, des commissaires. Ce constat est d'autant plus remarquable que la mission était accompagnée d'une équipe de journalistes de FR3 qui travaillait dans le cadre du magazine télévisé du Sénat.

Malgré quelques changements de programme dûs aux mauvaises conditions climatiques, la mission a pu remplir l'essentiel des objectifs qu'elle s'était fixée selon le programme suivant :

Lundi 11 novembre 1991

- Transport de Berlin à Francfort-sur-l'Oder par hélicoptère de la brigade fédérale de surveillance des frontières .
- Entretiens avec M. Ortwin Popp, chef de la brigade de surveillance de la frontière Oder-Neisse et avec M. Wilfrid Schäffer, directeur des services de contrôle de la frontière Oder-Neisse.
- Visite du poste frontière de Francfort-sur-l'Oder.
- Survol en hélicoptère de l'autoroute Berlin-Varsovie et de l'Oder - Retour à Berlin - Transfert par ligne régulière à Cologne.

- Dîner avec des fonctionnaires de l'Ambassade de France à Bonn : MM. Chassard, Ministre conseiller, Caen, consul et Roche, Premier Secrétaire.

### Mardi 12 novembre 1991

- Entretien avec M. Helmerich (CDU), Président de la Commission des Lois du Bundestag, M. Hoer (PDS) et M. Hörster (CDU).

- Déjeuner de travail avec M. Hans Sterken, Président de la Commission des affaires étrangères du Bundestag.

- Entretien avec les membres de la Commission de l'Intérieur du Bundestag, présidée par M. Wolfgang Lüder, vice-président.

- Entretien avec cinq chefs de service du Bundeskriminalamt (BKA) et avec le Docteur Rupprecht, directeur de la police fédérale d'Allemagne.

- Entretien avec M. Neusel, secrétaire d'Etat au ministère fédéral de l'Intérieur.

- Entretien avec le Président du Bundestag, Président de la Commission des affaires étrangères, M. Alfred Gomolka et avec le Docteur Georg Diederich, Ministre de l'Intérieur du Land de Mecklenbourg-Poméranie antérieure.

### Mercredi 13 novembre 1991

- Déjeuner de travail avec M. Serge Boidevaix, ambassadeur de France en Allemagne.

- Entretien avec les officiers de liaison français en poste auprès du Bundeskriminalamt (BKA) à Wiesbaden.

## 2ème PARTIE

### I. ATTITUDE DES AUTORITÉS POLITIQUES EN ALLEMAGNE à L'ÉGARD DU DISPOSITIF SCHENGEN

#### A. L'état de la procédure de ratification

En raison de difficultés non encore résolues, le Gouvernement fédéral n'a pas encore transmis au Bundestag le projet de ratification. Ce projet sera présenté par le ministre de l'Intérieur ; il devra également être approuvé par le Bundesrat. Le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Neusel, a estimé que ce document pourrait être transmis à la fin du mois de décembre; les commissions compétentes du Bundestag (Commission de l'Intérieur au fond, Commission des Lois et Commission des Affaires étrangères pour avis) comptent s'en saisir à la fin du premier trimestre 1992.

#### B. La position du Parlement allemand

Pour l'ensemble des interlocuteurs de la mission, la ratification des accords de Schengen ne pose pas réellement de problèmes politiques, mais uniquement des problèmes techniques.

Pour la Commission de l'Intérieur, il faut que le système d'information Schengen (SIS) soit prêt avant la mise en vigueur des accords. Pour la Commission des Lois, la ratification est un moyen de pression en vue de la modification de l'article 29 de la Constitution relative au droit d'asile. M. Helmerich (CDU), Président de la Commission des Lois du Bundestag, a d'ailleurs souhaité que la France intervienne auprès de l'Allemagne pour lui demander de modifier son droit d'asile. Pour la Commission des affaires étrangères, le dispositif Schengen est un progrès important dans la réalisation de la Communauté européenne.

Si le Parlement allemand ne ressent pas de véritable problème politique sur la question de la ratification de la Convention d'application, c'est essentiellement en raison de la bonne coordination qui existe entre les services de la Chancellerie fédérale et le Parlement. Mais de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la

mission, il n'est pas envisagé d'application de l'accord tant que toutes les conditions préalables ne seront pas réunies, qu'il s'agisse de l'harmonisation des législations sur les stupéfiants en Europe, de l'adaptation des aéroports, du renforcement des contrôles aux frontières extérieures ou de la mise au point du Système d'Information Schengen (SIS), en particulier de la part de l'Italie.

## II. LA POLITIQUE SUIVIE PAR L'ALLEMAGNE DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES ABORDÉS PAR LA CONVENTION D'APPLICATION

### A. L'immigration et le débat sur la réforme du droit d'asile

Depuis la chute du mur de Berlin et sa réunification, l'Allemagne est soumise à une pression croissante de l'immigration, pression qui est à l'origine de la conférence des 27 ministres de l'intérieur européens responsables de l'immigration, réunis à l'initiative du docteur Schauble, Ministre de l'Intérieur d'Allemagne, à Berlin, les 30 et 31 octobre dernier.

Du 1er janvier au 30 septembre 1991, le nombre des demandeurs d'asile (Asylbewerber) arrivés en Allemagne s'est accru de 18 % par rapport à la même période de l'année précédente, passant de 143.826 à 169.785, dont près de la moitié en provenance des pays de l'Est (Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, U.R.S.S.).

Environ 550.000 demandeurs d'asile sont en instance d'obtention d'une décision relative à leur demande, soit en instance administrative (207.000), soit en instance judiciaire (330.000). Le statut de réfugié politique a été reconnu au cours des neufs premiers mois de 1991 à 7,5 % des demandeurs en instance administrative (contre 4,4 % en 1990) et à 3 à 5 % des demandeurs en instance judiciaire.

Par ailleurs, on estime à 490.000 le nombre de ceux qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié politique mais qui, pour des raisons humanitaires, n'ont pas été reconduits à la frontière.

Complètement pris en charge par l'Etat, chaque demandeur d'asile coûte environ 15.000 DM par an (52.000 francs), soit environ 4,5 milliards de DM par an (15,6 milliards de francs). Les charges financières induites par les personnes auxquelles on a refusé l'asile, mais qui continuent d'être tolérées sur le sol allemand sont

moindres dans la mesure où une partie d'entre elles travaillent : 1 milliard de DM par an (3,5 milliards de francs). Depuis le 1er juillet de cette année tous les demandeurs d'asile ont le droit de travailler dès leur arrivée en Allemagne.

Les "Aussiedler" (étrangers pouvant faire valoir une origine allemande) sont en diminution de 337.394, pour les neufs premiers mois de 1990, à 166.785, pour la période correspondante en 1991, dont les deux-tiers en provenance d'U.R.S.S.

La diminution du nombre d'Aussiedler, particulièrement marquée au mois d'octobre, a conduit le gouvernement à réduire de 25 %, soit de 92 à 70 millions de DM, les crédits inscrits au budget en faveur des organismes de bienfaisance et cela en dépit de la demande du Ministre de la Famille qui souhaitait maintenir en 1992 les crédits à leur niveau actuel.

Les prestations accordées aux Aussiedler sont nombreuses : indemnité d'insertion, droits à la retraite, cours de langue, aide à la construction, au loyer, création d'entreprise, etc...

L'immigration -principalement les Asylanten et les Aussiedler- est un sujet abordé quotidiennement dans la presse. A l'Ouest, 45 % d'Allemands en font leur première préoccupation et 54 % estiment qu'il y a désormais trop d'étrangers en Allemagne. Au 30 septembre 1991, 432 plaintes et procès relatifs à des violences sur les étrangers ont déjà été enregistrés, dont trois cas de tentatives de meurtre.

En sens inverse, une manifestation contre la xénophobie et la violence à l'égard des étrangers a rassemblé près de 5.000 personnes à Francfort le 2 octobre ; des manifestations identiques ont eu lieu à nouveau en Allemagne le 10 novembre, notamment à Berlin, après que des incidents à connotations racistes et néo-nazies se soient produits en Saxe, dans la ville de Halle.

M. Stihl, président du D.I.H.T. (Deutscher Industrie und Handelstag) a mis en garde contre les effets négatifs, sur l'économie, des violences envers les étrangers en même temps qu'il a demandé aux pouvoirs publics d'agir rapidement pour que cesse l'abus du droit d'asile. M. Kinkel (F.D.P.), Ministre fédéral de la Justice, a mis en garde contre le parallélisme entre l'hostilité envers les étrangers et la violence de l'extrême droite, pendant que Mme Merkel, Ministre fédéral de la Condition féminine et de la Jeunesse, voit dans les jeunes de l'Est des victimes du changement plutôt que des partisans de l'extrême droite.

Les églises protestantes et catholiques ont rencontré le Chancelier Kohl le 27 octobre, et ont lancé un appel aux partis

politiques pour qu'ils s'accordent rapidement à maintenir le "droit d'asile" tel qu'il existe actuellement.

La possibilité a été évoquée d'une modification de l'article 116 de la Constitution, disposition permettant la naturalisation automatique des "Aussiedler". Soutenue au S.P.D. par M. Oscar Lafontaine, cette proposition a suscité d'extrêmes réserves de la part de M. Schauble, Ministre fédéral de l'Intérieur, pour des raisons de principe. Il craint également une arrivée massive d'Aussiedler cherchant à devancer une telle modification.

L'acuité du débat sur la réforme du droit d'asile tient au fait que les initiateurs de la loi fondamentale de 1948, comme le Chancelier Adenauer lui-même, avaient vécu longtemps en dehors de l'Allemagne en tant que réfugiés politiques. Ce statut est donc défini dans la Constitution et ne peut faire l'objet d'une modification par une loi ordinaire votée à la majorité simple. La modification de la Constitution exigeant une majorité des deux tiers, il est peu probable qu'un projet de modification constitutionnelle serait actuellement voté en Allemagne.

La structure fédérale allemande contribue en outre à aggraver le phénomène, puisqu'un débouté du droit d'asile dans un Land peut, après une procédure qui dure environ un an, redéposer sa demande dans un autre Land, réouvrant ainsi un nouveau délai d'un an pour son séjour légal, et ceci pratiquement sans limite.

Or, comme ceci a été confirmé par les autorités de surveillance de la frontière Oder-Neisse, le demandeur d'asile qui se manifeste dans un Land, généralement de l'Ouest, devient rapidement un passeur potentiel qui contribue à augmenter de manière exponentielle le nombre d'immigrés clandestins, principalement roumains et yougoslaves.

## **B. Les contrôles de police**

### *a) Le renforcement des contrôles à la frontière Oder-Neisse*

Les autorités allemandes sont non seulement conscientes du problème, mais encore elles reconnaissent avec franchise que les contrôles de police sont insuffisants sur la future frontière extérieure du dispositif Schengen.

Cette situation tient au fait que l'ancienne Volkspolizei (Vopo) de la RDA ayant été supprimée, une nouvelle police des frontières a dû être mise en place avec un encadrement provenant de la police fédérale de l'Ouest, mais avec du personnel pour partie issu de l'ancienne police est-allemande. La question est d'autant plus délicate que la police des frontières est ordinairement du ressort de la police des Länder. Or, ceux-ci n'ont pas eu encore le temps, depuis le traité d'unification, de mettre en place cette police.

Ces moyens insuffisants de la police des frontières expliquent qu'on constate, par exemple, sur l'autoroute Varsovie-Berlin, des temps d'attente de 30 à 40 heures pour les camions. Un accord bilatéral germano-polonais est en cours de signature pour augmenter le nombre de points de passage en 1992 et pour déterminer et aménager les nouveaux points de contrôle frontalier.

Les anciens chiens policiers de la police est-allemande ont été tués, pour des raisons de sécurité, semble-t-il : 250 chiens nouveaux seront prochainement affectés aux unités de surveillance des frontières.

Pour surveiller les 431 kilomètres de la frontière Oder-Neisse, la brigade de la Bundesgrenzschutz ne dispose que de trois hélicoptères, dont un seul équipé pour la surveillance nocturne. La Neisse n'étant large que de dix mètres environ, son passage est des plus aisés, notamment pendant les périodes de basses eaux.

M. Neusel, Secrétaire d'Etat à l'intérieur, a annoncé à la mission que les brigades de surveillance de la frontière Oder-Neisse seraient renforcées par 1 000 agents supplémentaires, en 1992, et que quatre bataillons de l'armée fédérale seraient également installés à proximité de la frontière.

Grâce à l'excellente collaboration entre les autorités allemandes et les autorités polonaises, 10 000 clandestins, pour la plupart des roumains -en fait souvent des tziganes-, ont été renvoyés depuis le début de l'année 1991.

Les interlocuteurs de la mission ont manifesté une grande inquiétude sur l'évolution du problème des migrations en provenance d'Europe centrale, à l'origine de la Conférence des 27 ministres de l'Intérieur organisée dans le cadre du Club de Vienne. Cette conférence a décidé la création d'un groupe de travail qui sera présidé par une troïka comprenant l'Autriche, la Hongrie et le pays de la Présidence en exercice des accords de Schengen ; la question est d'autant plus difficile à résoudre que les yougoslaves (dont 15 000 ressortissants se sont manifestés comme demandeurs d'asile en octobre 1991) entrent en Allemagne sans visa.

*b) la coopération policière*

Les autorités du Bundeskriminalamt (BKA) considèrent avant tout les accords de Schengen comme un instrument de recherche des étrangers à la disposition des polices. Ceux-ci seraient partisans de la mise en place d'un Système d'Information Européen à douze (SIE). Ils s'interrogent en outre sur l'opportunité d'attribuer, à la Communauté, des compétences pour régler les politiques de l'immigration, ce qui permettrait sans doute à l'Allemagne, grâce à cette pression extérieure, de régler son problème de droit d'asile.

Soumis au Conseil de Luxembourg de juin 1991, la proposition avancée par le Chancelier Kohl de création d'une police européenne (Europol) a fait l'objet d'une prise d'acte avec intérêt par les Chefs d'Etat et de Gouvernements des Douze, mais cet accord ne ressort plus clairement maintenant, selon M. Neusel. En tout état de cause, la police allemande souhaiterait, dans un premier temps, la mise en place d'une unité centrale de police criminelle permettant un échange institutionnel d'information sur les étrangers et, dans un deuxième temps, l'attribution à cette police criminelle, de pouvoirs d'exécution dans le domaine de la criminalité et de la grande délinquance internationale organisée, ainsi qu'en matière de trafic de drogue.

Il a été confirmé à la mission, par les agents français de liaison en poste à Wiesbaden, que l'un des premiers trafics résultant de l'immigration, en provenance d'Europe centrale, porte sur la création de réseaux de prostitution, terreau du grand banditisme, du trafic de drogue et du trafic d'armes. Cette nouvelle forme de criminalité organisée s'apparente à l'installation de véritables organisations mafieuses, principalement yougoslaves, turques, hongroises et tchécoslovaques.

La population allemande est très sensibilisée à ce problème, car on compte actuellement, en Allemagne, près de 1 600 morts par overdose chaque année, contre 350 en France.

\*

\* \* \*

L'entretien avec M. Alfred Gomolka (CDU), Président du Bundesrat, a été ressenti d'une manière toute spéciale par la mission

puisque, élu depuis peu, la mission sénatoriale était la première mission étrangère à être reçue par le nouveau Président du Bundesrat.

Au cours de l'entretien qu'il a accordé à la mission, M. Gomolka a émis quelques recommandations aux pays d'Europe de l'Ouest, compte tenu de son expérience de l'Est.

Il a tout d'abord souligné la nécessité de procéder à une intégration rapide des pays d'Europe centrale auxquels l'Ouest doit beaucoup. C'est, de son point de vue, «une question morale». Les attentes sont grandes en Pologne et, si la situation économique explique l'importance de l'abstention aux dernières élections politiques, celle-ci exige également une réponse de l'Ouest, afin d'éviter les dangers engendrés par la progression des demandeurs d'asile et par les réactions possibles de xénophobie en Europe de l'Ouest.

L'importance des problèmes explique sans doute les incertitudes et l'inquiétude ressenties par la mission en Allemagne. Son analyse semble être confirmée par le commentaire écrit par M. Roger Lejeune, Chef de la police de l'air et des frontières françaises (PAF), le 8 novembre 1991, sur le Livre d'Or du bureau de la police allemande de contrôle des frontières à Francfort-sur-l'Oder : « *Le très intéressant exposé de M. Popp (chef de la brigade fédérale de surveillance de la frontière Oder-Neisse) m'a convaincu encore davantage de l'immensité du problème qui s'offre à nous et qui nous fait l'obligation d'organiser avec hardiesse la coopération en matière de lutte contre l'immigration.*



**ANNEXE 25.**

**Compte rendu de la mission à Bruxelles**

**le 26 novembre 1991**



COMPTE RENDU DE LA MISSION A BRUXELLES  
D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE

- 26 novembre 1991 -

\*\*\*

Cette délégation était composée de M. Paul Masson, président, de M. Paul Girod, vice-président, et M. Auguste Cazalet.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

**Secrétariat général du Benelux**

- Entretien avec M. Lo Iacono, président en exercice du groupe «Schengen», assisté de fonctionnaires du secrétariat général du Benelux et du secrétariat Schengen.

**Commission des Communautés européennes**

- Entretien avec M. Mogg, directeur général-adjoint de la direction générale III (Marché intérieur et affaires industrielles), M. Tachner, chef de division, responsable de l'Europe des citoyens, représentant la Commission dans les négociations Schengen et M. de Ceuster, collaborateur.

Déjeuner offert par M. Jean Vidal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des communautés européennes.

## Parlement européen

- Entretien avec M. Kurt Malangré, député européen, auteur d'un rapport sur l'accord de Schengen.

Mme Renée Dedecker, professeur à l'Université libre de Bruxelles, auteur d'une étude sur Schengen.

## 2ème PARTIE

### INFORMATIONS RECUEILLIES

#### Secrétariat général du Benelux

#### I.- Organisation du groupe Schengen.

A titre liminaire, il convient de préciser que la structure du groupe Schengen s'est adaptée à l'évolution des travaux, l'apparition de nouveaux problèmes conduisant à la création de groupes ad hoc supplémentaires. En conséquence, l'organisation du groupe Schengen apparaît d'une grande complexité, étant entendu que les divers groupes et comités ne connaissent pas une activité constante puisque celle-ci est liée au programme des questions traitées.

- Au niveau le plus élevé :

Le comité des ministres qui se réunit deux fois par an.

- Au niveau intermédiaire :

Le groupe central de négociations qui se réunit une fois par mois.

- Il a sous son autorité quatre groupes de travail spécialisés :

groupe I : police et sécurité

groupe II : circulation des personnes

groupe III : transports

groupe IV : douanes et circulation des marchandises

Ces groupes peuvent être subdivisés :

- Ainsi, plusieurs sous-groupes relèvent du groupe I :

police et douanes : s'occupe notamment du problème des stupéfiants ;

juristes : présidé par un magistrat, ce sous-groupe est chargé de l'interprétation de certaines dispositions de la convention ;

armes et munitions : examine si le chapitre 7 du titre III de la convention d'application est compatible avec la directive du Conseil des Communautés ; s'il ne l'est pas, le droit communautaire l'emporte. A noter que la directive régit plus rigide et étroitement l'échange d'informations et la circulation des armes entre les différents pays ;

télécom : établit les mesures techniques nécessaires pour améliorer les communications radiotéléphoniques entre les polices des différents pays, surtout en région frontalière ; on peut déjà noter -en matière de fréquences- certaines collaborations aux frontières communes (à Vintimille par exemple).

Il convient de souligner le problème de l'attribution des fréquences qui ne se réduit pas à une question technique mais découle de l'intervention de nombreuses instances internationales dans ce processus ;

- S.I.S. :

- groupe techniciens - experts : chargé de la réalisation concrète du système ;

- groupe d'orientation : compétent pour régler les problèmes juridiques et administratifs de la réalisation du système (sous-groupe SIRENE).

Le groupe II est subdivisé en deux sous-groupes : le premier traite des visas et le second, du droit d'asile.

Le groupe IV est divisé en trois :

- douanes ;
- cocom ;
- contrôle phytosanitaire.

## II.- Etat d'avancement des mesures prévues par la convention d'application :

### Visa uniforme

A été établie, sous la présidence italienne, une liste de postes consulaires dans lesquels la délivrance des visas résulte de directives communes données par les huit Etats membres de l'espace Schengen à leurs consulats.

Cette liste est la suivante : Manille, Casablanca, Istanbul, Tunis, Pékin, Lagos, Abidjan, Dakar et Luanda.

Ces postes ont été sélectionnés pour les problèmes qu'ils posent au regard de l'immigration clandestine.

Pour l'instruction des visas, le formulaire communautaire est une référence (pays de destination principale).

Il convient de noter que les pays du Benelux souhaitent que les consuls honoraires puissent délivrer le visa uniforme.

Reste à déterminer les données à insérer dans la vignette visa. Quant au support de ladite vignette, si tous s'accordent à retenir le plus difficilement falsifiable au moindre coût, le choix entre deux marques optiques variables, l'une fabriquée en Suisse, l'autre fabriquée en France, n'est pas encore opéré.

### Le manuel commun

Il compte une quarantaine de pages et est divisé en deux parties :

- 1) l'entrée des étrangers
- 2) le contrôle aux frontières

Sa mise au point définitive doit encore faire l'objet de nouvelles délibérations qui ne porteront pas sur des problèmes importants (Demande d'exception demandée par le Benelux ).

S'agissant de la réglementation des flux dans les aéroports (traitée par le groupe II), le manuel commun adopte un système de contrôle adapté au type de transport. Le groupe Schengen est encouragé dans ce domaine par les sociétés gestionnaires. Chaque nouveau projet d'aéroport (Athènes) intègre les dispositions de l'article 4 de la Convention. Les autorités des aéroports de Paris-Roissy et Rome prévoient d'appliquer la séparation des flux. L'aéroport d'Amsterdam-Schipol, en revanche, constitue un problème.

### La déclaration obligatoire

La déclaration à laquelle sont tenus les étrangers entrés régulièrement dans l'espace Schengen et qui pénètrent sur le territoire d'un autre Etat membre, n'est pas encore examinée.

Le prochain chantier du groupe de travail concerne la politique des visas de transit, dont la plus grande partie est déjà traitée.

### III.- Les travaux du comité exécutif

Le 18 novembre dernier, a été organisée avec l'Autriche et la Suisse, une réunion de coordination pour les actions aux frontières communes.

Le 5 décembre prochain : rencontre avec la Suède (le groupe Schengen souhaite voir jouer à ce pays un rôle moteur au sein de l'Union nordique au profit du Danemark qui désire obtenir au sein du groupe Schengen le statut d'observateur mais doit obtenir l'accord de son Parlement).

Le 18 décembre : réunion ministérielle à Rome.

**Commission des Communautés - Direction générale III**  
**- Marché intérieur et affaires industrielles -**

La Commission, à l'origine, a réservé un accueil très favorable à l'accord de Schengen qui mettait en place un laboratoire à l'usage des Douze.

Deux éléments prouvent que l'accord a réussi :

1) celui-ci a démontré la faisabilité politique des objectifs poursuivis (la suppression des contrôles aux frontières) ;

2) il assure la solvabilité technique des problèmes surtout pour maintenir un niveau de sécurité suffisant.

La commission a adhéré au groupe central pour cinq ans. Elle veille à ce que les objectifs et le droit commun communautaires soient respectés par les Etats Schengen.

Un apport de Schengen réside dans le fait que les textes générés par cet accord seront utilisés comme base de discussion dans le cadre des Douze. Il convient cependant d'éviter que ces dispositions soient considérées comme des acquis s'imposant au droit communautaire.

La commission est contre l'adhésion de pays tiers (l'Autriche a marqué son intérêt pour Schengen) et son meilleur allié est la France.

### Travaux à venir

- Plusieurs membres de la Communauté sont contre la suppression des contrôles. La commission n'a pas encore pris de décision sur ce point.

(A noter que l'accord de Schengen a amélioré la coopération policière).

- libre circulation des marchandises.

La commission recherche, pour démanteler les contrôles, des solutions pragmatiques à partir de discussions avec chaque Etat membre.

Le 19 décembre se tiendra une réunion sur le marché intérieur.

Les politiques fiscales aux frontières soulèvent des difficultés politiques, mais de nombreux problèmes seront résolus avant fin 1992.

La commission va s'attacher à la protection des trésors nationaux.

### **M. Malangré, député européen**

Le Parlement européen n'est pas contre l'accord de Schengen mais considère que quelques corrections sont à apporter :

- remédier à l'insuffisance de contrôle démocratique
- assurer la préférence pour la réglementation communautaire

Schengen constitue un progrès par rapport à la situation antérieure mais reste insuffisant.



**ANNEXE 26.**

**COMMUNICATION**

**du Président et du Rapporteur de la Commission**

**devant la Commission des Lois du Sénat,**

**le 6 novembre 1991**



COMMUNICATION  
DEVANT LA COMMISSION DES LOIS DU SENAT  
DE MM. PAUL MASSON, PRÉSIDENT,  
ET XAVIER DE VILLEPIN, RAPPORTEUR  
DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE  
CHARGÉE D'EXAMINER LE FONCTIONNEMENT  
DE LA CONVENTION D'APPLICATION  
DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985  
6 NOVEMBRE 1991

M. Xavier de Villepin s'est déclaré très sensible à son audition par la commission des Lois, en rappelant que M. Masson était à la fois membre de la commission des Lois et grand spécialiste des Accords Schengen.

M. Xavier de Villepin, rapporteur de la commission de contrôle, a brièvement retracé les travaux déjà accomplis par la commission, en soulignant que sa communication ne constituait qu'une démarche d'information ne préjugant pas des conclusions définitives auxquelles parviendrait la commission de contrôle dans son rapport final. Il a ensuite rappelé que depuis 1985, date à laquelle avait été négocié l'Accord originel de Schengen, de grandes évolutions avaient profondément modifié le contexte politique en Europe.

Le problème de l'immigration y revêt désormais une acuité toute particulière, notamment du fait des bouleversements intervenus dans les Etats d'Europe orientale, et de leur probable incidence sur la pression migratoire en Europe de l'Ouest. Ces perspectives ont notamment été évoquées lors de la récente Conférence de Berlin des 30 et 31 octobre 1991, où 27 Etats européens ont tenté de dégager des solutions communes de nature à prévenir les dérives prévisibles. Parallèlement, l'Europe communautaire s'engage vers la définition d'une politique commune de l'immigration, dont un tout récent rapport de la Commission de Bruxelles du 4 novembre

1991 est la préfiguration directe. Cette politique commune modifierait sans doute l'économie initiale du dispositif Schengen.

Sur la base des travaux réalisés par la commission de contrôle, M. Xavier de Villepin a ensuite estimé que l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen risquait fort d'être retardée en raison des délais de ratification dans plusieurs Etats signataires, notamment l'Italie et les Pays-Bas.

D'ici là, les Etats signataires devront avoir réglé de nombreux points auxquels l'entrée en vigueur de la Convention demeure subordonnée, comme par exemple :

- les modalités de déclaration obligatoire aux frontières des étrangers circulant sur le territoire des Etats signataires (article 22 de la Convention). Il apparaît que dans tous les Etats de l'Espace Schengen, l'accomplissement de cette formalité soulève de nombreuses questions techniques auxquelles les réponses demeurent encore très imprécises ;

- la mise au point du Système d'Information Schengen (S.I.S.), qui fait encore l'objet de réflexions préparatoires. Dans ce domaine, la mission en Italie a montré que ce pays connaît un très sensible retard ;

- les aéroports internationaux, qui constituent au sens de la Convention des frontières extérieures, sont assujettis à certaines prescriptions techniques nécessaires aux opérations de contrôle prévues par la Convention. Dans cette optique, la mission aux Pays-Bas a permis de constater que l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol ne répond aucunement à ces prescriptions et que l'entreprise gestionnaire est extrêmement réticente pour engager les frais de mise en conformité ;

- les modalités de participation de la France aux contrôles sur les frontières extérieures de l'Espace Schengen qui n'ont pas été clairement explicitées. La commission de contrôle n'est pas parvenue en particulier à obtenir les informations souhaitables sur la constitution d'équipes mixtes de contrôle, ni sur la mission des observateurs français aux frontières extérieures ;

- enfin, l'organisation des polices des différents Etats signataires, laquelle présente des disparités considérables, de nature à compliquer la coopération policière internationale prévue par la Convention.

M. Xavier de Villepin a toutefois souligné plusieurs acquis positifs qui résultent déjà du dispositif Schengen et l'attitude très ouverte et coopérative de plusieurs Etats co-signataires. C'est

ainsi que des mesures techniques opportunes ont déjà été prises par l'Italie (dans le domaine des visas ou du contrôle de l'immigration) ou par l'Espagne. Cette dernière a d'ailleurs regretté que la France reste parfois en retrait dans le processus Schengen, notamment quant à l'organisation du droit de poursuite transfrontalière.

Dans le même sens, les Pays-Bas conduisent une politique d'immigration dont nombre d'éléments pourraient servir de référence : cet Etat parvient par exemple à exécuter la plupart des mesures d'éloignement de ses étrangers en situation irrégulière, et s'efforce de tarir les facteurs d'appel de l'immigration clandestine en ne procédant à aucune régularisation collective.

A l'inverse, M. Xavier de Villepin a déploré la politique des Pays-Bas en matière de stupéfiants, extrêmement permissive, et qui suscite de graves inquiétudes partagées par tous les autres Etats de l'Espace Schengen.

Dans le cas de la France, le rapporteur de la commission de contrôle a regretté que la dimension européenne des différents problèmes relevant de la Convention de Schengen ne soit pas toujours suffisamment prise en compte. A cet égard, M. Xavier de Villepin a jugé que le processus Schengen dépasse très largement la simple suppression des contrôles aux frontières, mais engage les Etats signataires sur la voie plus globale d'une nouvelle organisation et de nouvelles méthodes de règlement international de problèmes qui, pour l'essentiel, se posent à l'identique dans tous les pays concernés.

M. Xavier de Villepin a ensuite évoqué la mise en conformité progressive de la législation française aux prescriptions de la Convention de Schengen. Plusieurs textes soumis à l'examen de la commission des Lois sont ainsi en corrélation directe avec le dispositif Schengen, comme par exemple le projet de loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers, sur lequel M. Jacques Sourdille doit présenter son rapport aujourd'hui même.

A l'issue de son intervention, M. Xavier de Villepin a formulé le souhait que le Sénat se dote de l'instrument juridique adéquat pour suivre et contrôler, après la fin des travaux de la commission de contrôle, le processus de très longue durée que représente la réalisation de l'Espace Schengen.

M. Jacques Larché, président, a estimé que les travaux de la commission de contrôle Schengen offrent un modèle exemplaire du travail parlementaire. A son avis, cette commission de contrôle opère un remarquable suivi d'un texte dont le Parlement français a été saisi précipitamment et sur lequel cette hâte l'avait d'ailleurs incité à s'abstenir. Puisque l'entrée en vigueur et la bonne exécution

de la Convention de Schengen requièrent les efforts durables et conjoints de tous les Etats signataires, il s'est pleinement associé au souhait du rapporteur de la commission de contrôle et a jugé indispensable que le Parlement français contrôle, suivant des modalités restant à définir, la mise en place et le fonctionnement du dispositif Schengen.

M. Paul Masson, en sa qualité de président de la commission de contrôle, s'est déclaré très sensible à l'organisation de cette communication devant la commission des Lois. Il a souligné que, contrairement aux procédures habituelles, la commission de contrôle n'effectue pas seulement un contrôle rétrospectif de l'application d'un texte déjà entré en vigueur, mais intervient tout au long de l'élaboration progressive de dispositions qui, pour la plupart, restent à déterminer. Jugeant très positive cette formule d'association du Parlement aux réflexions et aux décisions du Gouvernement, il a relevé qu'à plusieurs reprises, la commission de contrôle était déjà parvenue à infléchir les positions de l'exécutif. M. Paul Masson a remarqué que la publicité des auditions de la commission de contrôle accroissait l'influence des travaux face au Gouvernement.

Comme M. Xavier de Villepin, et avec M. Jacques Larché, M. Paul Masson a vivement déploré que le Parlement français ait été contraint d'autoriser à la hâte la ratification d'un traité à l'égard duquel les Parlements des Etats co-signataires entendent quant à eux disposer de tout le recul nécessaire. M. Paul Masson a ajouté que le volet immigration de la Convention de Schengen soulève d'énormes difficultés aussi bien politiques que techniques, dont, d'après beaucoup d'observateurs ou de parlementaires étrangers, la gestion s'avérera certainement aussi complexe que, par exemple, la mise au point de l'Union économique et monétaire. De ce fait, il a également souhaité qu'après l'achèvement des travaux de la commission de contrôle, une formule durable soit mise au point pour permettre au Parlement français de rester associé à la définition des mesures qui s'imposeront. M. Paul Masson a enfin déploré que le Gouvernement ne fasse pas toujours preuve envers le Parlement du même souci de coopération que dans la plupart des autres Etats signataires. Il a cité à titre d'exemple un important document émanant de la Commission des communautés européennes, remis à la commission de contrôle par des fonctionnaires italiens, alors même que le Gouvernement français n'avait pas informé le Sénat de son existence.

Après avoir déploré que ce document n'ait pas été communiqué au Sénat, M. Jacques Larché, président, a estimé que la commission de contrôle devrait proposer des solutions assurant la poursuite des travaux de la commission de contrôle Schengen. D'ores et déjà, il a souhaité qu'elle fasse état, chaque fois que nécessaire, des

difficultés qu'elle pourrait rencontrer auprès du Gouvernement dans l'exercice de ses missions.

**MM. Charles de Cuttoli et Charles Lederman** se sont tous deux associés aux propos du président Jacques Larché, estimant que la commission de contrôle Schengen accomplissait un remarquable travail de contrôle parlementaire ; ils ont également souhaité que soit trouvé, à l'issue des travaux de cette commission, un mécanisme permettant de poursuivre le travail entrepris par celle-ci.



**ANNEXE 27 .**

**Compte-rendu  
du Groupe central Schengen  
du 18 septembre 1991**



MINISTERE  
DES  
AFFAIRES DES ETRANGERES

REPUBLIQUE FRANCAISE

CABINET DU MINISTRE DELEGUE  
CHARGE DES AFFAIRES EUROPEENNES

Paris, le 01 septembre 1991

REF : PM/GG/N°6192

BORDEREAU D'ENVOI

à

Mr. P. MASSON  
Président de la Commission  
de contrôle du Sénat  
chargé d'examiner la mise  
en oeuvre et le fonctionnement  
de la Convention d'Application  
de l'Accord de Schengen  
du 14 juin 1985

DESIGNATION DES PIECES	NOMBRE	OBSERVATIONS
A/S : Compte-rendu. Groupe central Schengen du 18 septembre 1991.		<p>Pour attribution. / Pm</p> <p>L'Attaché Parlementaire</p> <p>P. MANCEAU</p>

MB/MV

**GROUPE CENTRAL SCHENGEN  
du 18 septembre 1991**

====

**Compte-rendu**

====

Il se borne à recenser les points les plus importants :

**I- La coordination de la réponse des partenaires Schengen à l'initiative de la Commission de contrôle du Sénat français.**

Après que la présidence italienne eut demandé à la délégation française de présenter la Commission, le débat s'est engagé, certains pays exprimant des réserves à l'égard d'une réponse aux demandes faites. Finalement, les délégations se sont accordées à dire qu'il convenait de donner une suite favorable à l'invitation de la Commission.

L'Ambassadeur italien à Paris se chargera de coordonner l'action des Ambassadeurs des autres Etats Schengen dans la perspective multilatérale. Il prendra, en outre, les contacts nécessaires avec le Sénat français. Il tiendra compte du fait que, pour la plupart des Etats, la Convention est encore en voie de ratification. Le Président du groupe central se déclare disposé à apporter sa contribution au cas où les connaissances d'un fonctionnaire s'avèreraient nécessaires.

II- Les négociations avec la Grèce.

La délégation française à cet égard, rappelle la nécessité de tenir des réunions de travail préalables à l'octroi du statut d'observateur afin de tester la volonté de la Grèce d'adhérer à Schengen et à tout Schengen : doivent notamment être abordés les problèmes relatifs aux contrôles aux frontières extérieures, à la politique des visas, au transit des Turcs, à la construction d'un SIS national. Une réunion s'est tenue le 18 dans l'après-midi, d'autres sont prévues. Il est même envisagé de se rendre en Grèce afin de vérifier comment se déroulent les contrôles dans les ports et aéroports.

III- La concertation avec le Danemark se poursuit.

IV- Le point est fait sur le SIS.

V- La concertation avec la Pologne.

Le représentant allemand a expliqué qu'après des difficultés initiales, l'application de l'accord s'avérait satisfaisante.

Ces difficultés étaient d'une double nature : elles concernaient la réadmission de ressortissants polonais et plus précisément la preuve de la nationalité polonaise. Elles concernaient par ailleurs la réadmission, par la Pologne, de ressortissants d'Etats tiers entrés sur le territoire Schengen par la frontière polonaise. La preuve du franchissement de la frontière polonaise s'est avérée difficile à établir.

Depuis lors, les services concernés ont conclu des arrangements qui permettent de remédier aux difficultés initiales. L'Allemagne rassure les Etats Schengen en déclarant que la Pologne applique désormais l'Accord de manière correcte.

3. -

Les débats portent ensuite sur l'invitation lancée par le Ministre Stavenhagen à l'adresse des nouveaux membres Schengen, l'Espagne et le Portugal, afin qu'ils adhèrent à l'Accord de Réadmission avec la Pologne.

La Présidence propose qu'une réunion d'experts-juristes soit organisée pour débattre de ces questions. La proposition est acceptée par le groupe central.

Une réunion de concertation très positive a eu lieu avec la Pologne le lendemain 19 septembre. Il est prévu d'en tenir une autre dans six mois.

#### **VI- La conférence de Berlin.**

L'Allemagne a présenté cette conférence.

**VII- Les contacts avec l'UNHCR seront poursuivis ainsi que les travaux sur l'asile - c'est un sujet qui intéresse beaucoup la présidence italienne.**

## **LA CORRESPONDANCE DE LA COMMISSION**

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE  
DE LA POLICE NATIONALE

Service Central de la Police  
de l'Air et des Frontières

PAF/DIR/N° 91.05511

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

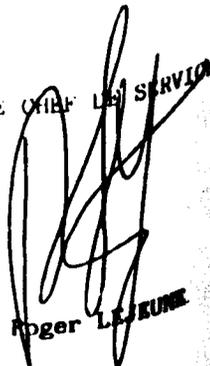
PARIS, LE 10 OCTOBRE 19 91

→ M. Masson

Monsieur le Président,

Conformément à la demande que vous m'avez adressée,  
je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joints, les  
tableaux qui ont servi de bases à mon exposé devant la  
commission de contrôle.

En demeurant à votre disposition, je vous prie  
d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes  
sentiments distingués.

LE CHIEF DU SERVICE  
  
Roger LEJEUNE

Monsieur Paul MASSON  
Président de la commission de  
contrôle Schengen  
Sénat  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

SERVICE CENTRAL POLICE DE L'AIR ET DE FRONTIERE

	JANV à AOÛT 1989	JANV à AOÛT 1990	JANV à AOÛT 1991	% (91-90)
ENTREES DES ETRANGERS	55.997.777	58.517.529	60.065.448	2%
NON-ADMIS	45.128	43.770	40.248	-8%
IRREGULIERS	6.677	7.201	7.628	6%
NON-ADMIS NAT-(CEE+SUISSE)	37.857	35.783	34.399	4%
NA (MAGHREB+TURQUIE+YOUGO)	16.467	16.874	15.159	-10%
NA AFRIQUE NOIRE (AFR-MAGHREB)	4.830	4.897	5.474	12%
ENTREES ETG VT NAT SENS.	1.129.053	1.023.208	818.455	-20%
AIDE ENTREE SEJOUR (pers.m.c)	1.023	1.099	932	-15%
DEMANDE ASILE POLITIQUE	260	343	636	100%
INFRACTION CODE TRAVAIL (proc)	73	81	140	73%
ENT.IRREG. ACCORDS BILATERAUX	NC	NC	2.590	
ENT.IRREG. +RF Art.19	NC	NC	110	
ENT. IRREG. SUIVIS APRF	NC	520	504	-3%
SEJ. IRREG. SUIVIS APRF	NC	NC	1.268	
EXPULSEES ESCORTE FRONTIERE	843	1.151	912	-21%
REFUS D'EMBARQUEMENT	985	912	1.215	33%
DECOUVERTE FICHE	10.295	11.624	11.165	-4%
FAUX (proc)	449	989	1.894	92%
STUPEFIANTS (proc)	1.860	2.454	2.646	8%
PERSONNES ECROUFEES	1.585	1.638	1.985	18%
TOT.PERS. PRESENT. AUTO. JUD.	15.060 (1)	3.202	2.108	16%
NBRE VOLS CONT. SURETE	238.491	259.152	263.633	2%
NBRE VOY. CONT.	24.371.029	25.970.294	24.075.626	-7%
% VOLS CONTROLES	91.7%	92.1%	94.7%	
% VOYAGEURS CONTROLES	98.5%	98.5%	99.0%	
ALERTES A LA BOMBE	63	67	164	145%
DISPOSITIF HTE SECURITE	2.047	1.806	3.610	100%
OBJETS RETIRES	50.719	67.329	52.143	-23%

(1) Arrestations d'initiative en ce qui concerne 1989.

DAF 017

SERVICE CENTRAL POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIERES

NON ADMIS NATIONALITES SENSIBLES

PERIODE DE COMPARAISON : 3 premiers mois

ANNEE	1989		1990		1991		1991/1990	
	N.A.	Irreg.	N.A.	Irreg.	N.A.	Irreg.	N.A.	Irreg.
ALGERIE	1.986	351	2.505	542	1.823	608	-27.23%	12.16%
TUNISIE	3.604	2.553	2.953	1.825	1.194	627	-59.57%	-65.64%
MAROC	3.924	982	4.630	1.425	4.049	1.314	-12.55%	-7.79%
TOTAL MAGHREB	9.514	3.886	10.088	3.792	7.066	2.549	-29.96%	-32.20%
YUGOSLAVIE	3.153	304	3.237	274	3.714	309	14.74%	12.77%
TURQUIE	3.800	1.088	3.549	839	4.379	797	23.39%	-5.81%
TOTAL: MAGHREB+YUGO+TURQUIE	16.467	5.278	16.874	4.905	15.159	3.655	-10.16%	-25.40%
AFRIQUE NOIRE *	4.330	169	4.897	322	5.474	1.064	11.78%	29.44%
ROUMANIE	300	112	775	129	1.150	537	48.37%	316.27%
NATIONAL - ( CEE et SUISSE )	37.857	6.679	35.783	7.161	34.399	7.612	-3.97%	6.99%
TOTAL NATIONAL	45.128	6.697	43.770	7.201	40.248	7.628	-8.05%	5.99%

NB le chiffre des irreguliers est un sous ensemble de celui des non-admis.  
 \* Continent africain excepte le MAGHREB.

PAF/BI:

PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

PERIODE DE COMPARAISON : 8 premiers mois

ANNEE	1989		1990		1991		± (1991/1990)	
	N.A.	Irrég.	N.A.	Irrég.	N.A.	Irrég.	N.A.	Irrég.
ALBANIE	13	4	42	12	590	350	1.304.8%	2.816.7%
BULGARIE	213	5	260	19	194	59	-25.4%	210.5%
HONGRIE	449	22	298	30	71	12	-76.2%	-60.0%
POLOGNE	1.324	33	1.362	125	506	70	-62.8%	-44.0%
ROUMANIE	300	112	775	129	1.150	537	48.4%	316.3%
TCHECOSLOVAQUIE	849	3	690	23	136	19	-80.3%	-17.4%
U.R.S.S.	188	2	303	15	544	72	79.5%	380.0%
YOUgoslavie	3.133	304	3.237	274	3.714	309	14.7%	12.8%

\* le chiffre des irréguliers est un sous ensemble de celui des non-admis.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE  
DE LA POLICE NATIONALE

REPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PN/CAB. S/AD/PM N 91-11061

PARIS, LE 07 NOV. 1991

Le Ministre de l'Intérieur

à

Monsieur le Président de la Commission  
de Contrôle du Sénat sur la Convention  
de SCHENGEN

-----

**O B J E T :** Audition de la Commission de contrôle du Sénat sur la  
Convention de SCHENGEN.

Vous avez fait part à M. MIKKELSEN, Contrôleur Général au  
Service de Coopération Technique Internationale de Police de votre  
souhait de l'auditionner sur le thème des "transmissions" le 14 novembre  
prochain.

Je vous informe que je donne mon accord pour cette  
participation.

P. le Directeur Général  
de la Police Nationale  
et par intérim,  
Le Préfet, Directeur Central  
des Renseignements Généraux



J.J. PASCAL

**SÉNAT**

*Republique Française*

COMMISSION DE CONTRÔLE  
«SCHENGEN»

Paris, le 19 novembre 1991

LE PRÉSIDENT

Monsieur J.-J. PASCAL  
Préfet, Directeur général des  
Renseignements Généraux  
Direction générale de la Police Nationale  
Ministère de l'Intérieur  
Place Beauvau

75008 PARIS

Monsieur le Préfet,

J'ai bien reçu votre lettre datée du 7 novembre dernier par laquelle vous me faisiez connaître votre accord à l'audition devant la commission d'enquête du Sénat chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, de M. Mikkelsen, contrôleur général au service de coopération technique internationale de police, le 14 novembre 1991.

J'ai l'honneur de vous préciser qu'en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une commission d'enquête parlementaire a le pouvoir de convoquer, sans autorisation hiérarchique, toute personne dont elle juge l'audition utile.

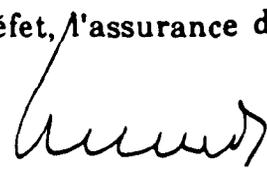
En effet, l'article 6 de l'ordonnance susvisée dispose notamment que « Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions de l'article 378 du code pénal.

\* La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 3 000 F à 50 000 F. (...)

« Dans les cas visés aux deux précédents alinéas, le tribunal peut en outre prononcer l'interdiction, en tout ou partie, de l'exercice des droits civiques mentionnés à l'article 42 du code pénal, pour une durée maximale de deux ans à compter du jour où la personne condamnée a subi sa peine.

« En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 363 et 365 du code pénal sont respectivement applicables. »

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération distinguée.



---

Paul MASSON

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

CABINET DU MINISTRE

LE MINISTRE

CAB XXI/ED/SS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 12 novembre 1991

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de SCHENGEN du 14 juin 1985, vous avez convoqué MM. Eric IOOSS, Pierre CLAUDON et Bruno EVENAS, fonctionnaires de la Direction des Transmissions et de l'Informatique.

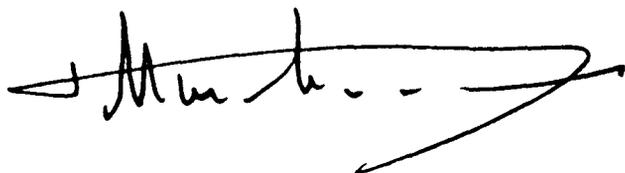
La commission est, conformément aux textes, juge des auditions qu'elle estime nécessaires, et je vous indique que l'audition de ces fonctionnaires, aux date et heure que vous avez fixées, ne pose pas de difficultés sur le plan de la continuité du service.

Il me semble cependant que M. Michel DUBOS, Directeur des Transmissions et de l'Informatique serait à même d'apporter un utile concours aux travaux de la commission.

.../...

Je vous propose donc, d'entendre M. DUBOS qui pourrait se rendre au Sénat le jeudi 14 novembre à 17 h 30, accompagné de MM. IOSS, CLAUDON et EVENAS ainsi que de M. Michel DEBACQ, Conseiller Technique à mon Cabinet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Philippe Marchand', with a long horizontal stroke extending to the right.

Philippe MARCHAND

M. Paul MASSON  
Président de la Commission  
de contrôle "SCHENGEN"  
Sénateur du Loiret

19 11 91 17:09

FAX 02 519 95 20

BENELUX PARL.

002

RAADGEVENDE INTERPARLEMENTAIRE  
BENELUXRAAD

PALAIS DER NATIE - 1000 BRUSSEL



CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE CONSULTATIF  
DE BENELUX

PALAIS DE LA NATION - 1000 BRUXELLES



Bruxelles, le 18 novembre 1991.

Monsieur le Président,

Vous n'ignorez pas que la procédure de ratification de la Convention complémentaire de l'Accord de Schengen est en cours dans la plupart des pays qui l'on signée. Nombre des parlements concernés aimeraient recueillir des informations supplémentaires concernant la Convention.

Le Bureau du Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux, appelé aussi le Parlement Benelux, est dès lors d'avis qu'il est souhaitable d'organiser une conférence interparlementaire consacrée à ladite Convention. Cette conférence se tiendra à Bruxelles, dans une salle de la Chambre des Représentants belge les vendredi 17 et samedi 18 janvier 1992.

Le Bureau se réfère à cet égard à la séance parlementaire qui a été consacrée au même sujet à Luxembourg-Kirchberg le 31 mars 1989.

J'ai l'honneur d'inviter à cette conférence les parlementaires des pays Schengen, à savoir le Benelux, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Cette invitation s'adresse aussi au Parlement grec et au Parlement européen en tant qu'observateurs.

Je propose que quatre membres de votre Assemblée, ainsi qu'un fonctionnaire participent à cette conférence et que, si possible un chef de délégation soit désigné par pays pour commenter l'état de la procédure de ratification de la Convention complémentaire à l'Accord de Schengen dans son pays au cours d'une rencontre avec la presse qui est prévue le vendredi 17 janvier en soirée.

11 91 17:09 FAX 02 519 85 20

BENELUX PARL.

Vous trouverez un projet de programme en annexe.

L'interprétation simultanée des débats sera assurée en français, en néerlandais, en allemand, en espagnol, en italien et en portugais.

Les frais de logement seront à charge des participants.

L'accueil de la délégation sera réglé avec le concours de votre ambassadeur à Bruxelles à laquelle une copie de la présente est envoyée.

Je vous serais reconnaissant de me communiquer au plus tard le 15 décembre 1991 les noms des quatre membres de votre Assemblée et du fonctionnaire qui participeront à la conférence. Un programme définitif et un jeu de documentation leur seront fournis dans les plus brefs délais.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

  
Jean BOCK  
Président.

---

11 01 17:10

FAA 02 519 55 20

BENELUX PARL.

004

CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE CONSULTATIF DE BENELUX (\*)

CONFERENCE SCHENGEN

17-18 janvier 1992

Bruxelles.

PROJET DE PROGRAMME

17 janvier 1992

- 14.00 heures Exposé "la genèse de Schengen".  
Histoire et importance de la Convention.
- 14.30 heures Coopération entre les services de police et  
de sécurité - SIS.
- 15.30 heures Libre circulation des personnes  
Politique de visa - politique en matière  
d'asile
- 17.00 heures Libre circulation des marchandises et  
problème douanier.
- 17.45 heures Conférence de presse
- 20.00 heures Dîner officiel

18 janvier 1992

- 10.00 heures Schengen dans la perspective européenne
- 10.30 heures Schengen dans la perspective du problème des  
réfugiés
- 11.30 heures Questions
- 12.00 heures Conclusions.

(\*) Le Parlement Benelux se compose de 49 membres qui sont choisis parmi les membres du Parlement de chacun des trois Etats membres du Benelux et qui sont désignés par chacun de ces parlements : 21 en Belgique, 21 aux Pays-Bas et 7 au Grand-Duché de Luxembourg.

Institué par la Convention du 5 novembre 1955 entre les trois Etats susvisés, le Parlement Benelux peut "délibérer et adresser aux trois Gouvernements des avis sur les problèmes qui ont un rapport direct avec le fonctionnement de l'Union économique Benelux, le rapprochement culturel entre les trois pays, la coopération dans le domaine de la politique extérieure et l'unification du droit".

---

---

MINISTERE DE L'INTERIEUR

LE MINISTRE

PARIS, le 25 NOV. 1985

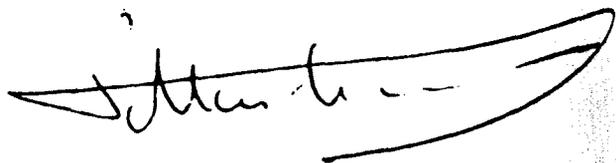
Monsieur le Président,

A la suite de mon audition le 12 septembre dernier devant la commission sénatoriale de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, vous avez souhaité m'entendre à nouveau devant cette même commission le 28 novembre prochain à 16 heures.

C'est bien volontiers que je me serai rendu à votre convocation, mais, appelé devant l'Assemblée Nationale, le même jour à la même heure, pour y soutenir la deuxième lecture du Projet de Loi d'Orientation relatif à l'Administration Territoriale de la République, il ne me sera pas possible d'y répondre favorablement.

Je demeure bien entendu à la disposition de la commission de contrôle pour une nouvelle audition à un moment compatible avec les obligations de ma charge.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Philippe MARCHAND

Monsieur Paul MASSON  
Président de la Commission de  
contrôle SCHENGEN  
Sénateur du Loiret  
Maire d'ESTOUY  
-----



**Syndicat Indépendant de la Police Nationale**  
UNION des SYNDICATS CATEGORIELS de la POLICE

Paris, le 27 Novembre 1991

RÉF.: BN/SG/GB/91.256

Monsieur Xavier DE VILLEPIN  
Rapporteur de la Commission  
de Contrôle de SCHENGEN  
Palais du Luxembourg  
15, rue Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

Monsieur le Rapporteur,

Pour faire suite à votre correspondance du 5 Novembre 1991, relative aux Accords de Schengen et notamment sur les conditions d'application de la Convention, j'ai l'honneur de vous faire connaître les observations de mon organisation.

Ces accords abolissent les frontières entre huit pays de la Communauté Economique Européenne : la France, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et plus récemment l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

L'ouverture des frontières en EUROPE, l'abolition des contrôles frontaliers et la création d'un marché interne en 1993, sont des événements réjouissants et augmentent la liberté de mouvement en EUROPE pour les personnes, le commerce et la circulation.

Mais la sécurité interne doit être garantie. Les problèmes essentiels auxquels elle est confrontée aujourd'hui en EUROPE, sont l'augmentation angoissante des crimes et des drogues, l'abus des drogues, l'expansion de la criminalité organisée, la criminalité financière qui se situe à un haut niveau, les menaces constantes, que constituent le terrorisme national et international, les dangers auxquels est confrontée l'aviation internationale et la tendance à la violence des groupes extrêmes politiques.

Le criminel devient-il plus mobile ? Profite-t-il de l'idée du siècle de l'EUROPE ? Quelle peut-être la réponse de la Police ? Les frontières sont-elles supprimées pour les criminels alors qu'elles continuent à exister pour la Police ?

Faut-il développer une nouvelle conception européenne de la Police et de la Sécurité ?

.../...

Elle devient plus que nécessaire, la coopération entre les Forces de la Police en EUROPE doit être intensifiée pour lutter contre la criminalité transnationale.

Le système d'information Schengen installé à STRASBOURG doit être développé et permettre aux Policiers des huit pays de la C.E.E., signataires des accords, d'utiliser au maximum le potentiel informatique mis à leur disposition par l'intermédiaire de terminaux embarqués à bord des véhicules de service.

En FRANCE où en sommes-nous ? Presque au stade expérimental !!!

De nouvelles formes d'organisation doivent être discutées, à côté de l'adaptation légale des tâches préventives de la Police et de la poursuite pénale.

Quelle peut-être l'image d'EUROPOL ? Celle d'un service européen de la Police Judiciaire ou d'un exécutif qui est actif à travers les frontières, d'après le modèle du F.B.I. ?

Une brigade comme EUROPOL est-elle possible en EUROPE ?

Oui, elle aurait en tout cas l'avantage de créer un compromis entre INTERPOL et TREVI qui semblent ne pas correspondre aux attentes légitimes des personnels concernés.

En effet, INTERPOL créée en 1923, ressemble davantage à une "confrérie Policière du 19ème siècle" et fonctionne de façon autonome, sans traité convenable, sans même savoir exactement qui en est membre.

Bien que financé par les Etats, sur le plan politique, ceux-ci ne peuvent intervenir.

En ce qui concerne TREVI, créé dans les années 1975-1976, et à cause d'INTERPOL, il n'est pas assez opérationnel et n'est qu'un complément intégré dans les états membres.

Trop de secrets entourent TREVI, et cela fait penser davantage à un groupe d'initiés sans trop de moyens.

En tout cas, on peut noter beaucoup de ressemblances entre les deux (INTERPOL et TREVI) et donc EUROPOL serait une nouveauté intéressante.

Enfin, le marché interne uniforme doit aussi se réaliser pour les structures sociales.

L'harmonisation de l'EUROPE vaut-elle aussi pour la rémunération des charges professionnelles de la Police, salaires et un système de promotion adaptés aux prestations ?

L'Etat peut-il garantir des conditions sociales suffisantes et uniformes à la Police, comme protection légale en cas de procédures contre la Police, protection de la Police en public et lors de procédures judiciaires.

.../...

En conclusion, bien que la présence physique des Policiers et des Douaniers disparaisse des frontières, il n'en demeure pas moins vrai que les mesures complémentaires de sauvegarde de la sécurité du titre III de la Convention, sont nettement insuffisantes.

Les idées circulent, mais les réalités demeurent toutes autres et l'efficacité n'en ait que réduite.

J'en veux pour preuve, la législation commune sur les armes qui est loin d'aboutir car les intérêts sont différents.

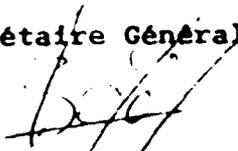
De même qu'un rapprochement sur la législation des stupéfiants serait impératif.

Et enfin, pour ne citer que les plus évidentes lacunes, une coordination plus efficace des règles, aux ressortissants des pays non communautaires.

Malheureusement, l'idée générale qui semble prédominer est qu'il s'agit d'un club de débat qui n'a pas d'armée.

Pensant avoir contribué modestement à votre information et par la même avoir répondu à votre attente, je vous prie de croire, Monsieur le Rapporteur, en l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le Secrétaire Général



Gérard BOYER



**FÉDÉRATION AUTONOME DES SYNDICATS DE POLICE**

6, rue du Département 75019 Paris

Tél. 40 37 30 00 Fax. 40 36 18 40



RG/BM - N° 493

Paris, le 27 novembre 1991

*Monsieur Xavier de VILLEPIN  
Rapporteur  
Commission de contrôle  
"Schengen"*

**SENAT**

*Monsieur le Rapporteur,*

*J'ai bien reçu votre courrier du 5 courant, par lequel vous m'informez de la création d'une commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.*

*Comme vous le souhaitez, je vous prie de trouver ci-joint, les observations formulées par notre organisation en ce qui concerne les conditions d'application de cette convention.*

*Vous en souhaitant bonne réception, -*

*Je vous prie d'agréer, Monsieur le Rapporteur, l'expression de ma parfaite considération.*

**Le Secrétaire Général**

**Richard GERBAUDI**

## *Les accords de Schengen*

Les accords de Schengen qui lient actuellement sept pays des Douze, sont l'aboutissement d'un patient processus. Nous rappellerons d'abord brièvement l'historique de ces accords, avant de définir l'essentiel de leur contenu. Puis nous évoquerons les problèmes politiques que posent, en France, les accords de Schengen, problèmes qui ont été mis en évidence lors de la ratification parlementaire de la Convention du 27 Novembre 1990.

### **I - HISTORIQUE DES ACCORDS DE SCHENGEN**

En Juin 1984, lors du Conseil Européen de Fontainebleau, a été adopté le principe d'une suppression des formalités de police et de douanes pour les personnes voyageant à l'intérieur des limites de la Communauté.

En Juillet 1984, la France et la R.F.A. décident de s'engager plus avant dans cette direction et signent à Sarrebrück, un accord prévoyant la suppression progressive des contrôles frontaliers. Les pays du Benelux intéressés par cette initiative demandent à être associés aux travaux.

Le résultat en sera, le 14 juin 1985, un accord signé par le Bénélux, la R.F.A. et la France, dans une petite ville luxembourgeoise située sensiblement au centre des cinq pays concernés : SCHENGEN.

L'entrée en vigueur de cet accord était fixée au 1er Janvier 1990 (Article 30). Bien que toutes les mesures compensatoires n'aient pas été arrêtées à la fin de l'année 1989, les cinq pays concernés avaient néanmoins l'intention de signer la convention d'application - indispensable à la mise en oeuvre du traité - le 14 Décembre 1989.

L'évolution de la situation en Europe de l'Est et surtout la modification des rapports entre la R.F.A. et la R.D.A. ont empêché la signature à la date prévue. Certains ont alors, quelque peu prématurément, enterré les accords de Schengen.

Néanmoins, les travaux ont repris à la fin du mois d'avril 1990 pour aboutir le 19 Juin 1990 à la signature, encore à Schengen, de la Convention d'application.

Entre temps, d'autres pays des Douze avaient manifesté leur intérêt pour ces accords et le 27 Novembre 1990 l'Italie a rejoint les cinq "Pays Schengen", suivie par l'Espagne, et le Portugal, le 20 Juin 1991.

Contrairement à l'accord du 14 Juin 1985, la Convention du 19 Juin 1990, qui prévoit des mesures concrètes doit pour être exécutoire, avoir été ratifiée par les Parlements concernés. Une telle ratification confèrera à la Convention valeur de Traité et suppose une mise en conformité des législations nationales.

Quel est le contenu de cette convention qui unit actuellement sept des Douze pays de la Communauté ?

## II - LE CONTENU DES ACCORDS DE SCHENGEN

Le fondement des accords de Schengen étant la libre circulation des personnes et des biens, une part importante de leurs dispositions concerne le contrôle aux frontières. Elle seront envisagées dans la seconde partie de cet exposé. Par ailleurs, tout ce qui concerne la mise en place au sein du "Groupe Schengen" d'un fichier informatisé sera également traité ultérieurement.

Nous nous bornerons à considérer ici, ce qui, dans les accords de Schengen concerne la coopération policière, "stricto sensu", dans le cadre d'une activité opérationnelle.

Il faut avoir présent à l'esprit que Schengen constitue au premier chef un instrument économique visant à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux, et des services. Les aspects policiers ne sont que des mesures compensatoires destinées à palier le déficit de sécurité qui ne manquera pas d'entraîner la suppression des frontières internes.

Le maintien d'un niveau de sécurité acceptable passe inévitablement par une augmentation de la coopération entre les services de police concernés. C'est pourquoi dans son article 39, la Convention affirme :

"Les parties contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale, et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables".

Concrètement, au delà des simples principes, les mesures envisagées concernent essentiellement deux domaines : la répression du trafic de stupéfiants et la mise en oeuvre d'un droit d'observation et d'un droit de poursuite transfrontalières.

### A - LA REPRESSION DU TRAFIC DE STUPEFIANTS

Il s'agissait là d'un problème très sensible en raison des importantes disparités entre les législations des pays signataires. Il est notoire que les Pays Bas, et l'Espagne font preuve dans ce domaine de plus de "libéralisme" que la France. C'est un des arguments souvent mis en avant chez nous par les adversaires de Schengen.

C'est pourquoi, parmi les instances de Schengen, au sein du Groupe "Police et Sécurité", il existe un sous-groupe "Stupéfiants".

Après d'après négociations conduites dans ce cadre, les Pays Bas se sont résolus à voir inclure le cannabis parmi les substances dont la détention et la cession sont expressément interdites (Article 71 de la Convention).

Lors des discussions qui ont précédé l'adhésion de l'Espagne, ce problème a tenu une place importante. En effet, si la législation espagnole ne fait pas de distinction entre "drogue dure" et "drogue douce", du fait de la jurisprudence, la consommation et le petit trafic de cannabis ne sont plus réprimés. Il existe en outre un fort courant d'opinion en faveur de la dépénalisation de la consommation de stupéfiants.

De façon pratique, la Convention engage les pays à se doter d'une législation permettant la confiscation des biens des trafiquants, et l'utilisation de la technique dite de la "livraison surveillée". Plutôt que de saisir une quantité de drogue, même importante, à la frontière et n'interpeller que des passeurs, la "livraison surveillée" consiste à laisser s'effectuer les différentes transactions entre trafiquants afin d'identifier tous les protagonistes et démanteler ainsi un réseau d'approvisionnement.

Conformément à la Convention, le gouvernement a présenté en Juin 1991, un projet de loi sensé permettre l'utilisation de ce moyen d'enquête. En fait, comme nous l'avons déjà souligné, la jurisprudence française avait admis depuis longtemps le recours aux "livraisons surveillées" confortée en cela par une circulaire du Garde des Sceaux.

Dans un cadre plus large, que celui de la répression du trafic de stupéfiants, la Convention organise le franchissement des frontières par les services de police dans le cadre de la mise en place d'un droit d'observation et d'un droit de poursuite transfrontalière.

## B - LES DROITS DE POURSUITE ET D'OBSERVATION TRANSFRONTALIERE

La complexité des textes adoptés traduit le caractère délicat de ce problème, en particulier quant à l'instauration d'un droit de poursuite. C'est ce que nous envisagerons "in fine" après avoir défini le droit d'observation.

### 1/ - Le droit d'observation transfrontalière.

Il s'agit là d'une question qui a été réglée sans grandes difficultés car on a ainsi officialisé une pratique fréquente. Les pays signataires ont simplement voulu marquer leur souveraineté en limitant ce droit au cas d'infractions les plus graves.

Sans entrer dans le détail des mesures, on peut schématiquement distinguer les conditions de mise en oeuvre, de l'exercice de ce droit d'observation.

#### a) - Les conditions de mise en oeuvre.

L'article 40 de la Convention prévoit deux hypothèses :

En cas de :

- Possibilité pour le service de police de connaître à l'avance le passage de la frontière par la personne observée.

Il sera possible d'adresser une demande préalable au pays concerné qui ne pourra répondre favorablement que si deux conditions sont réunies :

\* l'observation doit être réalisée dans le cadre d'une enquête judiciaire. Ce qui exclut l'activité des services de renseignements,

\* la personne observée doit être présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition.

- S'il n'a pas été possible de prévoir le franchissement de la frontière, le droit d'observation transfrontalière est alors subordonné à des conditions de fond et de forme :

\* Conditions de fond :

- . il faut qu'il y ait urgence,
- . le droit est limité à certaines infractions graves,

\* Conditions de forme :

- . avis doit être donné lors du franchissement de la frontière, aux autorités qui peuvent refuser le droit d'observation.

Si toutes ces conditions sont réunies, comment va s'exercer ce droit d'observation.

b) - La mise en oeuvre du droit d'observation transfrontalière.

Pendant les opérations, les agents exerçant leur droit d'observation ne peuvent procéder à aucune interpellation, ni pénétrer dans un domicile.

Ils doivent, en outre, être en mesure de justifier de leur qualité et présenter l'autorisation de franchissement de la frontière, si elle a pu être délivrée préalablement. Ces agents peuvent conserver leur arme de service mais ne sont autorisés à en faire usage qu'en cas de limite défense. Chacun des pays concernés n'ayant pas la même conception de la légitime défense. Des discussions sont en cours pour parvenir à une harmonisation.

Après l'observation les agents doivent fournir un compte-rendu aux autorités du pays où ils se sont transportés.

Si la mise en oeuvre du droit d'observation apparaît complexe, que dire du droit de poursuite.

2/ - Le droit de poursuite transfrontalière.

Il s'agit là d'un problème sensible car touchant directement à la souveraineté des Etats concernés, or tous n'ont pas la même conception de cette souveraineté. Il en résulte un texte d'application modulée.

Nous envisagerons successivement les conditions et les modalités de ce droit de poursuite.

a) - Les conditions.

Elles sont essentiellement au nombre de trois :

- \* la poursuite doit être justifiée par l'urgence et l'impossibilité d'avis préalable,
- \* cette poursuite doit concerner un individu pris en flagrant délit, ou une personne évadée. Ce qui pose un problème de définition légale de cette infraction,
- \* la poursuite n'est possible que dans le cadre des infractions limitativement énumérées quant à l'exercice d'observation transfrontalière. On y a néanmoins ajouté le délit de fuite dans un accident ayant provoqué la mort ou des blessures graves.

Il convient à cet égard de souligner une première divergence entre les Etats signataires. Certaines comme la R.F.A. ont voulu dépasser cette liste limitative et élargir la possibilité de poursuite à toute infraction pouvant donner lieu à extradition, d'autres, comme la France et l'Italie, ont préféré s'en tenir à une énumération. D'où une application modulée du traité fondée sur la réciprocité. C'est ainsi que la Belgique reconnaît à l'Allemagne, un droit de poursuite relatif à toutes les infractions susceptibles de provoquer une extradition, alors qu'elle ne l'accorde à la France que dans le cadre des infractions spécifiquement énumérées.

On retrouve ces différences quant aux modalités de la poursuite.

b) - Les modalités.

Elle concerne la poursuite elle-même et son aboutissement.

\* la poursuite "stricto sensu".

Elle ne peut s'exercer que par les frontières terrestres, elle doit être conduite par des agents "aisément identifiables". Ces derniers ne pourront pénétrer dans un domicile.

Quant à l'étendue de ce droit de poursuite, des options différentes ont été retenues par les "parties contractantes".

C'est ainsi que la France, dans une déclaration gouvernementale en date du 30 Novembre 1990 "définissant les modalités de la poursuite transfrontalière", établit une distinction entre les états :

. Pour la Belgique et la R.F.A, il est admis une possibilité de poursuite sans limitation de temps ou d'espace,

. En revanche pour le Luxembourg, et l'Italie, la poursuite est restreinte à une zone de 10 km au delà de la frontière.

Des différences existent aussi quant à l'issue donnée à la poursuite.

La fin de la poursuite.

Si l'article 41 de la Convention énonce une prohibition de principe de toute interpellation par les agents poursuivants, il admet cependant la possibilité que :

"Si les autorités localement compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement, les agents poursuivant pourront interpellier la personne poursuivie, jusqu'à ce que les agents de la partie contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu, qui devront être informés sans délai, puissent établir son identité ou procéder à son arrestation".

Les autorités françaises ont refusé absolument toute interpellation par des policiers étrangers sur le territoire français. En revanche l'Allemagne a accordé ce droit à tous ses partenaires. On peut ainsi s'interroger sur la légalité d'une arrestation qui serait faite sur le territoire allemand par des policiers français.

Pour fonctionner de façon la plus harmonieuse possible, ces droits de poursuite et d'observation supposent la mise en place de moyens de communication efficaces et rapides.

Ce problème est résolu actuellement de façon empirique dans le cadre des contacts transfrontaliers. Mais cette solution n'est pas satisfaisante et un groupe d'experts travaille actuellement à la mise en place de systèmes filaires entre les différents services, et à l'harmonisation des systèmes radios par la définition de bandes communes à tous les "pays Schengen". Cela ne va pas sans difficultés. Actuellement il existe des incompatibilités absolues entre les réseaux des différents pays. En outre, au moins en France, l'intervention de partenaires non policiers, comme France Telecom, ne facilite pas l'aboutissement du projet.

Pour faciliter les communications, et en particulier régler les difficultés linguistiques, la Convention prévoit expressément l'échange de "fonctionnaires de liaison".

Avant d'évoquer les problèmes politiques suscités en France par les accords de Schengen, il convient de mentionner un domaine où ils auront des conséquences importantes sur le droit positif français : celui de la réglementation des armes à feu et de leurs manipulations.

### III - PROBLEMES POLITIQUES SUSCITES EN FRANCE PAR LES ACCORDS SCHENGEN

C'est le débat, en Juin 1991, relatif à la ratification de la Convention d'Application par l'Assemblée Nationale qui a mis en évidence les divergences de la classe politique française quant aux accords de Schengen, divergences qui transcendent souvent les clivages politiques traditionnels.

Si le texte a été finalement adopté à une écrasante majorité : 495 voix sur 556 suffrages exprimés, il n'en demeure pas moins que les discussions parlementaires ont révélé deux groupes d'opposants à Schengen.

Certains comme les communistes y voient une atteinte aux droits de la personne, "L'Humanité", dans son numéro du 4 Juin 1991, dénonçait :

"De graves restrictions aux libertés ... qui menacent aussi bien les immigrés que les français au mépris de la souveraineté nationale".

Quant au M.R.A.P. il s'est élevé contre le "triomphe de la logique sécuritaire" et le "caractère antidémocratique des accords de Schengen".

Cette "inquiétude" a été partagée par la section française d'Amnesty International et la Ligue des Droits de l'Homme pour qui :

"Les accords de Schengen tentent de faire de l'Europe une forteresse assiégée par l'étranger qu'il convient de protéger à tout prix".

A l'inverse, Schengen a suscité, pour des raisons sensiblement contraires, une vive opposition chez certains hommes politiques de droite qui craignent une menace pour notre sécurité et une atteinte intolérable à notre souveraineté nationale.

Ce fut le cas, en particulier, de l'ancien Président de la Commission des Lois, le député R.P.R. Pierre MAZEAUD y voit un "abandon de souveraineté". Il a manifesté l'intention de saisir le Conseil Constitutionnel.

Très critique également un autre député R.P.R. Nicole CATALA, a fustigé "une dilution de notre identité nationale".

Mais des dissensions se sont également faites jour, au sein d'autres composantes

de l'opposition. Si pour M. BOSSON "cette convention d'application de l'accord de Schengen n'est ni une passoire, ni une forteresse", M. LAMASSOURE a manifesté de vives réserves. Cela fut le cas aussi de M. GRIOTTERAY qui, dans un article publié le 10 Juin 1991 par le Figaro, a pris fermement position contre Schengen.

Quant à Jean Marie LE PEN, il a affirmé que Schengen ouvrait "nos frontières à la drogue et à l'insécurité, ainsi qu'aux immigrés et réfugiés du monde entier".

En dépit de ces divergences, les accords de Schengen seront appliqués. Ils sont actuellement la seule démarche proposant des modalités pour traiter les problèmes de sécurité dans les pays de la Communauté Européenne. On a pu parler ainsi de "laboratoire" ou de "projet pilote".

Les pays des Douze "non Schengen" manifestent d'ailleurs un vif intérêt pour l'expérience. Cependant, sur proposition de la France, n'ont reçu au sein du groupe Schengen, le statut privilégié "d'observateurs" que les pays qui ont manifesté clairement leur intention d'adhérer. Ce fut le cas de l'Italie et de l'Espagne, ainsi que du Portugal. En revanche le Royaume Uni, le Danemark, la Grèce, et aussi l'Autriche sont simplement informés de l'avancée des travaux.

Car malgré la signature des accords et de la Convention, les discussions continuent, aussi bien au sein du Groupe Central de Négociation, que dans le cadre des différents groupes de travail spécialisés. Cela afin de mettre au point les modalités pratiques des décisions politiques prises par les Etats signataires.

Schengen dispose d'un Secrétariat permanent à Bruxelles. Le personnel administratif, déjà en place, va être rejoint en cette fin d'année 91, par six policiers dont un Commissaire Principal français.

TREVI et SCHENGEN ne concernent que des pays membres de la C.E.E, or il existe d'autres formes européennes, plus larges, en particulier dans le cadre d'Interpol, et plus précisément de son Secrétariat Européen.

Dernière remarque de notre part, elle concerne la garantie des droits et libertés fondamentales qui se posent obligatoirement lorsque l'on détermine des formes d'organisations pour assurer la sécurité.

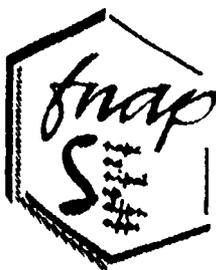
En effet, la marge est étroite entre l'efficacité à assurer la sécurité et l'atteinte aux libertés fondamentales. Souvent, les tentations sont fortes d'accentuer l'aspect répressif de l'utilité de la police et de la justice. D'autant que les défis, drogue, terrorisme (nous plaçons le problème de l'immigration sur un autre terrain) sont importants.

Pour ces raisons, nous sommes très réservés lorsque les Ministres de l'Intérieur se réunissent pour définir certaines règles en matière de coopération des polices.

Nous pensons sans que cela influe sur leurs prérogatives gouvernementales, que toutes ces questions doivent au préalable être discutées au parlement.

Pour user d'une formule simple, nous sommes systématiquement contre la politique du fait accompli.

02-12-1991 15:11



# FEDERATION NATIONALE AUTONOME DE LA POLICE

55, rue de Lyon  
75012 Paris  
Tél. 43 43 91 15  
Fax : 43 43 51 03

Syndicat National Autonome des Policiers en Civil - Snapc  
Syndicat National des Enquêteurs - Sne  
Syndicat National Indépendant des Personnels Administratifs et Techniques - Sniptat  
Syndicat d'Union Policière - Sup  
Syndicat des Commissaires et Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale - Schipn  
Syndicat National des Personnels de la Police Scientifique - Snpps

PARIS le 2 Décembre 1991

Monsieur le Sénateur.

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint, le compte-rendu sur la position de la Fédération Nationale Autonome de la Police quant aux conditions d'application de la convention de SCHENGEN.

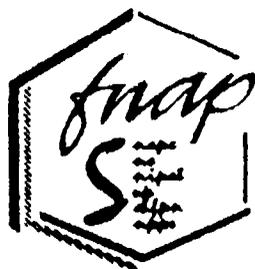
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Secrétaire Général FNAP

Alain BRILLET

Monsieur Xavier de VILLEPIN  
Sénateur  
Palais du Luxembourg

75291 - PARIS CEDEX 06



# FEDERATION NATIONALE AUTONOME DE LA POLICE

Syndicat National Autonome des Policiers en Civil - Snapc

Syndicat National des Enquêteurs - Sne

Syndicat National Indépendant des Personnels Administratifs et Techniques - Sniat

Syndicat d'Union Policière - Sup

Syndicat des Commissaires et Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale - Sathp

Syndicat National des Personnels de la Police Scientifique - Snpps

55, rue de Lyon  
75012 Paris  
Tél. 43 43 91 15  
Fax : 43 43 51 08

Réf : BF/AB/1991 N°379

## Position de la Fédération Nationale Autonome de la Police quant aux Conditions d'Application de la Convention de SCHENGEN

La France a été le premier pays concerné à ratifier l'accord de SCHENGEN; Cela démontre une réelle volonté politique de mettre en place des règles permettant d'assurer une meilleure sécurité des citoyens dans la perspective de l'ouverture des frontières européennes.

D'un point de vue policier, la convention d'application de l'accord de SHENGEN est plutôt satisfaisante car elle vise à donner des moyens aux fonctionnaires de police permettant d'allier efficacité policière et respect des libertés Individuelles.

Le problème majeur est celui du respect de cette Convention par les Etats signataires. L'accord de SCHENGEN pour être réellement efficace doit être appliqué dans sa totalité et par toutes les parties en même temps, sous peine de rendre plus aléatoire la sécurité intérieure des Etats membres.

Une véritable coopération doit aller au-delà de la transmission des renseignements ou de l'échange des officiers de liaison. Pour éviter toute suspicion, pour faciliter l'harmonie entre les polices concernées, la FNAP pense qu'il est nécessaire de mettre en place et de développer des "services de police mixtes" composés de nationalités différentes.

Deux avantages à cela.

### 1- Renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures.

Des policiers appartenant à des pays concernés par la destination finale d'immigrants clandestins seraient particulièrement motivés pour assurer leur mission.

### 2- Suivi des enquêtes judiciaires.

Lors d'une enquête judiciaire touchant plusieurs pays, l'existence de services "mixtes" permettrait également un véritable suivi de l'enquête.

Par exemple, lors d'une filature, il n'y aurait aucune rupture entre les polices concernées et l'arrestation demeurerait du domaine des policiers agissant sur leur territoire national.

SYNDICAT C.G.C. DES CORPS EN CIVIL DE LA POLICE NATIONALE

TOUR MAINE-MONTPARNASSE B.P N° 35  
33, AVENUE DU MAINE 75755 PARIS CEDEX 15  
TEL (1) 45.38.23.11

H.M. LARNAUDIE  
PRESIDENT

PARIS, le 02 Décembre 1991

REF.: 4804

Mr Xavier de VILLEPIN  
Commission de controle SCHENGEN  
Palais du luxembourg  
SENAT  
Rue de Vaugirard  
75006 PARIS

Monsieur le Rapporteur,  
En réponse à votre courrier concernant les accords de SCHENGEN, veuillez trouver ci-joint les réflexions qui ont été recueillies auprès d'une partie de nos adhérents.  
Nous vous remercions de la confiance que vous nous accordez, et nous sommes à votre entière disposition dans le cadre de consultations éventuelles.  
Veuillez agréer Monsieur le Rapporteur l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

P/ Le Président



S.C.C.P.N.-C.G.C.  
D.G.T.-C.G.C.-T.M.N.  
BP 35 - 33, Avenue du Maine  
75755 PARIS CEDEX 15  
Tél. 1 45 38 23 11

L'accord de SCHENGEN (Luxembourg), a été conclu le 14 juin 1985 entre la FRANCE, la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays Bas. Il visait à supprimer progressivement les contrôles aux frontières communes des cinq pays signataires, devenus entre temps huit, depuis le 25 juin 1991 avec l'adhésion de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal.

Le 19 juin 1990, une convention complémentaire à cet accord a été signée. Elle en définit les conditions concrètes d'application et les garanties qui permettront de mettre en oeuvre cette liberté de circuler, sans remettre en cause la sécurité des citoyens.

C'est cette convention, qui représente l'acte d'engagement essentiel de notre pays, qui a été soumise à la ratification parlementaire.

#### L'ACCORD DU 14 JUIN 1985.

Il se présente sous la forme d'une déclaration d'intention dont la ligne générale est exposée à l'article 17 : " en matière de circulation des personnes, les parties cherchent à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes ...".

#### LA CONVENTION DU 19 JUIN 1990.

La convention, forte de 142 articles, ainsi que les déclarations qui l'accompagnent, apportent des réponses concrètes aux questions soulevées par l'instauration de la libre circulation. Le traité de SCHENGEN concerne seulement la libre circulation des personnes, quelle que soit leur nationalité, et non leur installation.

La libre circulation des personnes ne peut en effet reposer sur la suppression des contrôles aux frontières, qui constituent encore un filtre efficace contre le trafic de drogue, l'immigration illégale, le grand banditisme et le terrorisme.

Pour parvenir à concilier liberté individuelle et sécurité des citoyens, de nombreuses mesures d'accompagnement sont nécessaires, qui devront se traduire par :

1°) Un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté : ces contrôles doivent être homogènes, quel que soit l'Etat qui en a la responsabilité.

La liberté d'aller et de venir dans ce nouvel espace ne doit en aucune manière porter atteinte à la sécurité, ou aux droits des gens, ou favoriser les activités illicites.

Si une harmonisation de certaines politiques est toujours recherchée, la Convention met déjà en place des règles communes concernant l'éloignement des étrangers en séjour irrégulier, la lutte contre le terrorisme, contre les trafics illicites et la grande criminalité.

Afin qu'une police puisse exercer un contrôle commun au nom de plusieurs Etats et prendre en compte les intérêts des pays membres, en n'importe quel endroit des frontières extérieures, des échanges de fonctionnaires entre pays sont envisagés, les conditions de leur formation sont définies et les modalités communes d'intervention recherchées.

En contrepartie de l'allègement des contrôles aux frontières communes, les déplacements des policiers d'un territoire à l'autre sont facilités dans deux hypothèses : - en cas de flagrant délit concernant des faits graves, un droit de poursuite a été institué.

Lors d'enquêtes et de filatures concernant des infractions importantes : (la procédure de droit commun basée sur une demande d'entraide judiciaire).

2°) Une meilleure organisation de la coopération entre les systèmes judiciaires, les polices et les services administratifs européens.

La Convention a prévu l'instauration d'un fichier informatisé accessible aux différents Etats signataires pour coordonner l'ensemble des actions et rendre plus efficace la coopération entre les services de police tout en garantissant le respect des libertés individuelles.

Par ailleurs, l'entraide judiciaire est renforcée. La lutte contre l'immigration clandestine sera harmonisée par la mise en place de règles communes concernant l'éloignement de l'étranger en séjour irrégulier, l'aide à l'immigration clandestine, le rapatriement par les compagnies aériennes des étrangers non admis.

Il en va de même pour la lutte contre les trafics illicites stupéfiants.

3°) Une harmonisation progressive de certaines politiques, et notamment de celles relatives aux visas.

Une liste de plus de cent pays dont les ressortissants auront obligation de se munir de visas pour pénétrer dans ce nouvel espace a été mise au point.

Une déclaration commune des conditions qu'ils devront remplir a été établie.

Une harmonisation des conditions de délivrance des visas de court séjour a été recherchée.

A terme un visa européen unique sera instauré.

4) Des pratiques homogènes et cohérentes dans l'application du droit d'asile.

La philosophie du droit d'asile ne sera pas remise en cause. Chaque Etat gardera néanmoins ses traditions propres d'accueil et sa législation spécifique.

La Convention clarifie les règles objectives d'identification de l'Etat responsable d'une demande d'asile. Toute demande d'asile présentée devant un ou plusieurs Etats membres sera étudiée par au moins un des Etats qui prendra à sa charge le demandeur jusqu'à la fin de l'instruction. Ainsi sera exclu le dépôt de demandes dans plusieurs Etats de l'espace SCHENGEN simultanément ou successivement.

La Convention détermine les critères qui visent à identifier l'Etat responsable d'une demande d'asile ( par exemple celui où résident déjà en qualité de réfugiés des membres de la famille du demandeur ; celui qui lui a délivré un titre de séjour ou un visa ; celui sur le territoire duquel le demandeur a pu de fait pénétrer, même irrégulièrement).

Depuis la signature de la Convention, les travaux se poursuivent à de préparer des mesures d'application concrètes et organiser le travail commun des administrations nationales concernées. C'est ainsi qu'est élaboré un manuel technique des prescriptions qui seront applicables aux frontières, les agents chargés du contrôle. Les travaux se poursuivront bien après la mise en oeuvre de l'ouverture des frontières de tous les pays membres de la zone prévue en 1993.



PARIS, le 2 Décembre 1991

Ni Réf. AL/JA - D 830

M. le Sénateur Xavier de VILLEPIN  
Rapporteur de la Commission de  
Contrôle " SCHENGEN "   
S E N A T  
Palais du Luxembourg  
75291 PARIS CEDEX 06

Monsieur le Sénateur,

J'ai l'honneur de vous faire part des observations du S.N.P.T. en ce qui concerne les conditions d'application de la Convention " SCHENGEN ".

Pour les policiers en fonction dans les P.A.F., la conséquence la plus visible de la convention consistera en la levée des contrôles aux frontières internes, ces accords introduisant le principe de la libre circulation des personnes et des biens entre les pays membres.

Cependant, nous observons que le principe de franchissement sans contrôle des frontières internes laisse subsister la possibilité de les rétablir, lorsque l'Ordre Intérieur et la Sécurité Nationale l'exigent.

Vous penserez que cette disposition entraînera l'obligation de maintenir sur ces frontières, et à proximité immédiate, un certain nombre de fonctionnaires de la Police de l'Air et de Frontières, pour mission permanente de continuer à effectuer la surveillance de la zone frontière ce qui à notre avis, implique le renforcement l'effectif des Brigades Frontières Mobiles ( B.F.M. ).

En effet, les effectifs libérés par les contrôles fixes aux frontières internes devront se reconvertir à des missions de lutte contre l'immigration irrégulière (démantèlement des filières, répression du travail clandestin, emploi irrégulier de main-d'œuvre étrangère ).

C'est ainsi que nous souhaitons que la P.A.F. devienne une Police spécialisée dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

Bien évidemment, l'application de ce principe conduit à une mobilité accrue, il faut assurer de façon ponctuelle le contrôle d'un plus grand nombre de points de passage par lesquels transitent les candidats à l'immigration irrégulière.

L'approche de l'échéance Européenne et la levée prévisible des contrôles aux Frontières intérieures se conjuguant avec l'accentuation de la pression migratoire à laquelle il faudra faire face en donnant une dimension nouvelle aux échanges binationaux.

A cet égard, il nous semble de bon ton de renforcer la coopération transfrontière et, pour pallier aux inconvénients liés à cette nouvelle approche, il importe aux fonctionnaires de la P.A.F. de participer à des stages de langues et autres formations.

La Coopération Transfrontière passe aussi par la coordination opérationnelle des patrouilles entre états membres (équipes mixtes ),

Par exemple : ouverture d'un prochain Commissariat au Perthus, avec instauration pour la première fois d'une Salle d'informations et de commandement.

Inéluctablement, le réseau Européen du T.G.V. engendrera des problèmes liés à la sécurité des voyageurs.

A l'aube de ce nouveau moyen de transport, il nous semble primordial de définir les missions de la Police Nationale et de préciser dans quel cadre juridique les policiers vont travailler.

La prise en compte des accords de SCHENGEN et de l'acte unique Européen devra permettre pour un meilleur service public :

\* la poursuite de la lutte contre l'entrée et le séjour en France d'étrangers en situation irrégulière;

\* le développement de la coopération de la PAF avec les pays Frontaliers, ce qui entraîne une formation spécifique du personnel;

\* L'amélioration et l'adaptation à de nouvelles techniques (Formation à l'informatique et bureautique );

\* L'acquisition de connaissances en matière de détection de stupéfiants;

.../...

\* La Sûreté aéroportuaire;

\* Offres de nouvelles perspectives professionnelles qui permettront de réorienter les activités vers des Centres d'intérêts actualisés;

\* De renforcer les contrôles aux frontières Extérieures (Aéroports internationaux) il en est de même pour les ports maritimes qui ont un trafic voyageurs important (exemple : BORDEAUX - MARSEILLE)

\* De doter des moyens nécessaires en personnel et en matériel les fonctionnaires en Poste à CALAIS - lien fixe Transmanche à SANGATTE.

Voilà pour l'essentiel, les observations du SYNDICAT NATIONAL DES POLICIERS EN TENUE sur les conditions des accords de SCHENGEN.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

LE SECRETAIRE GENERAL,



Jacky VIALLET.



# FÉDÉRATION SYNDICALISTE FORCE OUVRIÈRE DE LA POLICE NATIONALE

8, rue Albert Bayet - 75013 PARIS  
C.C.P. 18 554-12 Paris - Tél. (1) 45 82 28 08

JLC/N°758/91

PARIS, le 4 DECEMBRE 1991

Monsieur le Sénateur,

5/12

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre correspondance du 5 novembre dernier me demandant le point de vue de l'organisation dont j'ai la responsabilité sur les travaux menés par la Commission dont vous êtes membre.

Je vous en remercie et vous prie de trouver, ci-joint, une note à cet effet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Louis CERCEAU  
Secrétaire Général

Monsieur Xavier de VILLEPIN  
Sénateur  
Rapporteur de la Commission de  
Contrôle des accords de SCHENGEN  
15, rue de Vaugirard

75006 PARIS



## FÉDÉRATION SYNDICALISTE FORCE OUVRIÈRE DE LA POLICE NATIONALE

8, rue Albert Bayet - 75013 PARIS  
C C P. 18 554-12 Paris - Tél (1) 45 82.28 08

### NOTE SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DES ACCORDS DE SCHENGEN

---oooOooo---

Nous concevons la mise en oeuvre de l'Acte Unique Européen comme l'occasion d'élargir, au-delà des frontières nationales, le champ d'une liberté individuelle essentielle, la liberté de circulation.

A la lumière des événements qui secouent notre continent, nous sommes plus que jamais convaincus que la liberté des échanges humains est un facteur essentiel de l'épanouissement et de l'équilibre des nations.

Nous constatons parallèlement, avec une préoccupation croissante, une évolution de la criminalité organisée au delà des frontières.

Cette criminalité exploite au mieux de ses intérêts les limites de compétence des polices de chaque pays, les différences entre systèmes juridiques d'un pays à l'autre, les insuffisances de coordination entre les services répressifs.

Nous considérons que l'adaptation et la modernisation des moyens de la sécurité publique en Europe sont une nécessité face à toutes les formes de la criminalité. Toutefois il faut préserver les libertés individuelles et collectives.

Une coopération des services s'impose donc afin de rendre plus efficaces nos actions, ainsi qu'une harmonisation des législations en matière de sécurité publique et de lutte contre la criminalité organisée. Il apparaît indispensable d'organiser une surveillance efficace et homogène des frontières et de mettre en oeuvre des moyens adaptés en hommes et en matériels.

En outre, nous considérons que la modernisation des moyens de la sécurité publique implique une attention particulière dans le domaine de la formation initiale. Il ne peut y avoir de projet européen sans l'adhésion des intéressés. Nos instituts et nos écoles de formation doivent procéder à des échanges d'élèves et d'enseignants.

S'agissant de la Police Nationale, bien des progrès restent à faire pour modifier la vision et l'étendue des missions qui ne peuvent plus être conçues en termes de simple défense des intérêts nationaux, même si ce facteur ne doit pas non plus être négligé.

---oooOooo---

# SYNDICAT PROFESSIONNEL DES POLICIERS DE FRANCE

DL 17 481

PARIS, le 05 Décembre 1991.



Monsieur le Rapporteur,

Par lettre en date du 05 Novembre dernier, vous me demandez de faire connaître aux membres de la "Commission de Contrôle Schengen" les observations formulées par le Syndicat Professionnel des Policiers de France sur les conditions d'application de la convention.

J'ai donc demandé au bureau national de se réunir afin qu'il puisse, après discussion, émettre un avis que j'ai voulu limiter à la seule pratique de la profession de nos mandants.

Dans un premier temps, nous avons réfléchi, en tant que policiers, à ce devaient être les personnes concernées par la libre circulation : il nous est apparu que ne devaient être pris en compte que les ressortissants des cinq états membres et les personnes en règle vis à vis d'une réglementation -qui devra très vite devenir commune- sur l'immigration définitive, le séjour temporaire ou l'asile. C'est ce que prévoient d'ailleurs plusieurs articles de la convention.

Dans un second temps, il est ressorti comme évident que la libre circulation des personnes impliquait, de fait, la "libre circulation des crimes et délits" (l'Europe des malfaiteurs n'existe-t-elle pas déjà depuis longtemps ?). Cette situation, hélas réaliste, demande que de nombreux textes législatifs ou réglementaires soient coordonnés ou même purement et simplement

remplacés par des textes communs, reconnus et appliqués dans les cinq pays. Il devient en effet urgent que toute infraction commise en quelque lieu que ce soit ait les mêmes éléments constitutifs, que la procédure à établir soit la même et que les peines infligées soient identiques.

Il apparaît tout aussi nécessaire que, malgré quelques inévitables petites disparités, l'organisation des services de police des pays membres soit harmonisée et que les missions dévolues aux "services-frères" soient approchantes et ce tant pour le renseignement que pour la prévention ou la répression. Il nous semble qu'il serait opportun de ne pas parler seulement d'échange de renseignements ou de coopération policière et judiciaire mais d'unicité d'action des services de police. Les articles 9 et 18 des accords paraissent limitatifs, ne permettant qu'une coopération des Polices des différents Etats.

Tout ceci implique que le policier, comme le magistrat, puisse s'affranchir des limites de la souveraineté nationale, dans le strict respect bien sûr des règlements et accords communs. La poursuite policière ou judiciaire des crimes et délits ne devrait pas être une tolérance liée à quelque accord mais un droit européen. L'enquête de police ou l'exécution des décisions de justice devrait pouvoir avoir, le cas échéant, un cadre européen.

La convention prévoit en particulier la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, des armes et munitions, contre l'entrée et le séjour irrégulier de personnes (article 9). Encore faudrait-il que les réglementations sur les produits psychoactifs, les armes ou l'immigration soient très largement harmonisés. Au plan plus terre à terre des missions quotidiennes des services de police, la "révolution concertée" que constitue la création de l'"Europe de Schengen" ne doit pas constituer un handicap dans l'exercice de la profession, un état de fait qui peut permettre de faire différemment selon la zone géographique concernée. Il est avant tout nécessaire d'avoir des textes précis et uniques, un code de déontologie approprié qui permettent, sans léser le citoyen, de faire respecter les lois et règlements, tant communautaires que nationaux.

Il est bien certain que le sujet est particulièrement vaste et mériterait de plus amples développements. Au Syndicat Professionnel des Policiers de France, bien que les accords de Schengen nous semblent encore de portée trop limitée dans la lutte contre la délinquance, nous pensons qu'ils sont une porte ouverte vers une véritable union européenne des polices, mais aussi des lois et par là même des procédures pénales et des justices des pays membres.

Souhaitant vivement que ces quelques réflexions pourront vous apporter une aide dans votre tâche, je reste à votre entière disposition et vous prie de croire, Monsieur le Rapporteur, en l'assurance de toute ma considération.

Gérard PAIN



Monsieur Xavier de VILLEPIN  
Rapporteur de la Commission  
de Contrôle SCHENGEN



Paris le 6/12/91

Monsieur le Directeur

Nous vous faisons parvenir nos observations quant à la mise en application de la convention de "Schengen".

La convention complémentaire en date du 19 juin 1990, prévoyait des réponses concrètes afin que la libre circulation des personnes ne puissent reposer seulement sur la suppression des contrôles aux frontières, qui constituent un filtre contre, entre autre, le trafic de drogue et l'immigration illégale. Parmi les mesures d'accompagnement envisagées, il était prévu :

- un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté, et leur homogénéité quel que soit l'Etat qui en a la responsabilité,
- une harmonisation progressive de certaines politiques et notamment celles des visas,
- une articulation suffisante des pratiques dans l'application du droit d'asile,
- une meilleure organisation de la coopération entre les systèmes judiciaires, les polices et les services administratifs européens.

Où en sommes nous aujourd'hui, et comment concrètement cela se traduit sur le terrain ?

Il apparaît que ces intentions relèvent plus de l'utopisme et que leur transposition concrète est loin d'être réelle. En effet, l'application de la convention nécessite une maîtrise de la part de chaque acteur dans chaque pays concerné, ce qui est encore loin d'être le cas.

Une pratique semble s'établir, à savoir que la mise en place de la politique des visas vis à vis des étrangers non ressortissant de la C.E.E. permet à ces personnes, une fois rentrés dans un pays, d'accéder au territoire des autres pays signataires de la Convention. Par exemple, l'Italie a mis en place des visas pour les ressortissants des pays de l'Afrique du Nord, qui seraient facilement attribués aux demandeurs surtout si ces derniers ont pour destination finale un autre pays. Il en irait de

même pour la Belgique vis à vis des ressortissants du Zaïre. Nous nous trouverions à terme face à des filières légales qui permettraient une immigration clandestine conséquente. D'où la nécessité d'être très rigoureux lors du premier contrôle des pays signataires de la convention quant à la lutte contre l'immigration clandestine.

A contrario, l'exemple de la France est en ce sens exemplaire, ce sont les conditions d'accueil des étrangers à nos frontières qui se dégradent singulièrement, et principalement dans les aéroports internationaux. D'où une tentation qui pourrait être forte pour les services de Police de laisser les personnes pénétrer sur le territoire du premier pays quitte à voir cette population partir pour un autre pays.

Pour le syndicat C.F.D.T. Police, l'application de la convention de "Schengen" nécessite un effort de toutes les administrations de tous les pays concernés en matière d'échange d'information, une harmonisation des législations, de formation et des moyens. C'est seulement en fonction de cet ensemble d'éléments indissociables que les fonctionnaires chargés du contrôle transfrontières pourront effectuer leur mission dans le plus grand respect des droits nationaux de chaque pays et des conventions internationales.

Toutefois, cela ne règlera pas le problème des flux migratoires dont les causes profondes se doivent d'être traitées en amont, par des décisions relevant des autorités politiques.

Veillez agréer, en nous excusant de notre retard, Monsieur le Rapporteur, l'expression de toute notre considération.

Pour la Bureau National  
C.F.D.T. Police Nationale  
Jean-Luc RAGEUL

Monsieur Xavier de VILLEPIN  
Rapporteur de la Commission de Contrôle "Schengen"  
LE SENAT  
15 Rue Vaugirard  
75006 PARIS



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE DIRECTEUR DES LIBERTÉS PUBLIQUES  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

LIB/CAB/I N° 428

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, LE 06 DEC. 1991<sup>19</sup>

Monsieur le Président,

A la suite de l'audition de M. Philippe MARCHAND, ministre de l'intérieur, par la commission de contrôle que vous présidez, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joints les schémas d'organisation des flux de personnes et de bagages qui ont été établis par Aéroports de Paris, en liaison avec le ministère de l'intérieur.

Les solutions acceptables pour Aéroports de Paris le sont également pour le ministère de l'intérieur. Les bagages de soute qui, en application du règlement du conseil de la communauté européenne sur le contrôle des bagages, seraient dispensés de contrôle douanier feraient l'objet d'un étiquetage particulier dans l'aéroport d'embarquement, évidemment situé à l'intérieur du territoire des Etats-membres de la Communauté européenne.

Les solutions regardées comme acceptables par le ministère de l'intérieur et Aéroports de Paris font l'objet d'une concertation avec le ministère des finances (direction générale des douanes), afin qu'une position interministérielle puisse être définitivement arrêtée sur ce sujet.

Monsieur Paul MASSON  
Sénateur du Loiret  
Président de la commission  
de contrôle sur la mise en oeuvre  
de la convention signée à  
SCHENGEN le 19 juin 1990  
Sénat  
Palais du Luxembourg

.../...

Il convient de préciser que les schémas d'organisation acceptables sont susceptibles d'être mis en oeuvre dans un délai compatible avec l'article 4 de la convention de SCHENGEN, c'est-à-dire avant la fin de 1993. A cet égard, je tiens à souligner que c'est à dessein que les négociateurs n'ont pas davantage précisé la date à laquelle la libre circulation aérienne entrerait en vigueur : lorsque les termes de l'article 4 de la convention ainsi que la déclaration commune sur cet article inscrite à l'acte final de la convention de SCHENGEN ont été négociés le 13 novembre 1989, lors de la réunion ministérielle de SCHENGEN, il était clair que les aménagements des infrastructures ne pourraient pas être complètement réalisés au 1er janvier 1993 et qu'il pourrait en conséquence y avoir une dissociation entre l'entrée en vigueur de la convention dans son ensemble et celle de l'article 4 en particulier. En revanche, les ministres ont posé, dans la déclaration de l'acte final, le principe de l'application simultanée de l'article 4 : il serait en effet peu concevable que l'article 4 de la convention de SCHENGEN s'applique de manière échelonnée dans les différents Etats-parties à cette convention, compte-tenu des conséquences de sa mise en oeuvre (suppression du transit sans contrôle frontalier ni douanier, pour les passagers en provenance d'Etats extérieurs à l'espace SCHENGEN).

Enfin, je vous confirme que le règlement communautaire sur le contrôle des bagages n'a toujours pas été définitivement adopté. Il sera soumis au conseil "marché intérieur" le 19 décembre prochain.

Je joins à cet envoi une courte note de synthèse intitulée "Schengen et les aéroports" qui commente brièvement l'article 4 de la convention de SCHENGEN et sa mise en oeuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

*JM SAUVÉ*

Jean-Marc SAUVÉ

04 DEC. 1991

SCHENGEN ET LES AEROPORTS

L'article 4 de la convention de Schengen institue la libre circulation sur les liaisons aériennes intra-Schengen en 1993 (sans précision de date).

Cette libre circulation entrainera une réorganisation des aéroports des Etats parties pour distinguer :

- une zone pour les vols domestiques, non soumise aux contrôles des personnes : les vols intra-Schengen sont assimilés aux vols nationaux.
- une zone internationale où continueront de s'exercer les contrôles.

1 - Le réaménagement des infrastructures aéroportuaires relève de la responsabilité du ministère des transports, qui a bien entendu été pleinement associé à la négociation de Schengen et en particulier aux discussions qui ont conduit à l'article 4 de la convention.

Il appartient aux autres départements ministériels (Affaires Etrangères, Intérieur, Finances) de vérifier si ces aménagements sont conformes à la convention et compatibles avec l'exercice des contrôles autorisés de police et de douane.

2 - La difficulté de l'exercice est accrue par l'intervention prochaine du règlement communautaire sur le contrôle des bagages qui a été adopté par le Conseil des communautés le 18 juin 1991, c'est-à-dire très récemment et qui est soumis au Parlement européen. Lorsqu'il sera définitivement adopté, ce règlement imposera de contrôler les bagages en principe dans l'aéroport de première entrée, le 1er janvier 1993, c'est-à-dire à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la convention de Schengen dans les aéroports. Il risque donc d'y avoir une période en 1993 au cours de laquelle le contrôle des personnes et des bagages seront dissociés : les premières étant contrôlées dans l'aéroport de destination finale ; les seconds dans l'aéroport de première entrée dans l'espace Schengen.

3 - Pour examiner en commun ces problèmes, deux réunions ont eu lieu avec le ministère des Transports et Aéroports de Paris les 8 octobre et 25 novembre derniers.

Huit organisations des flux de personnes et de bagages dans les aéroports ont été mises à jour :

- deux pour la période allant de l'entrée en vigueur du règlement sur les bagages à l'entrée en vigueur de la libre circulation aérienne entre Etats-Schengen.
- trois pour la période allant de l'entrée en vigueur de la libre circulation aérienne jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la convention à Douze sur le franchissement des frontières extérieures dans les aéroports (1er janvier 1995).
- trois à partir du 1er janvier 1995.

Pour chacune de ces périodes, il existe au moins une organisation des flux et contrôles qui est satisfaisante :

- au regard des principes posés par le futur règlement communautaire sur les bagages et l'article 4 de la convention de Schengen sur la libre circulation aérienne.
- au regard des délais d'aménagement des infrastructures (1993).
- au regard des coûts de réaménagement qui doivent être raisonnables.
- au regard de l'efficacité des contrôles de police.

Le ministère des Transports consulte en ce moment les douanes pour s'assurer que cette administration ne formule pas d'objection aux schémas d'organisation qui en l'état apparaissent admissibles.

**ADP**

Aeroports de Paris

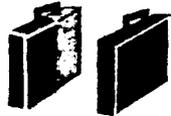
( S.F.D.P.2 EC.C.P.G DG.Z.M.E )

# ABOLITION DES CONTROLES

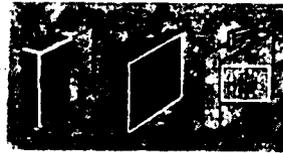
H 1 ABOLITION DES CONTROLES BAGAGES AU 1/1/93



Filtres de police



DOUANES



Solution  
**ACCEPTABLE**



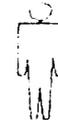
Passagers  
Vols Internationaux



Passagers Vols CEE  
après correspondance  
ou transit d'1 pays tiers  
(exemple : MOSCOU-FRANCFORT-FRANCFORT-PARIS)



Passagers  
Vols CEE



Passagers  
Vols Nationaux

ADP

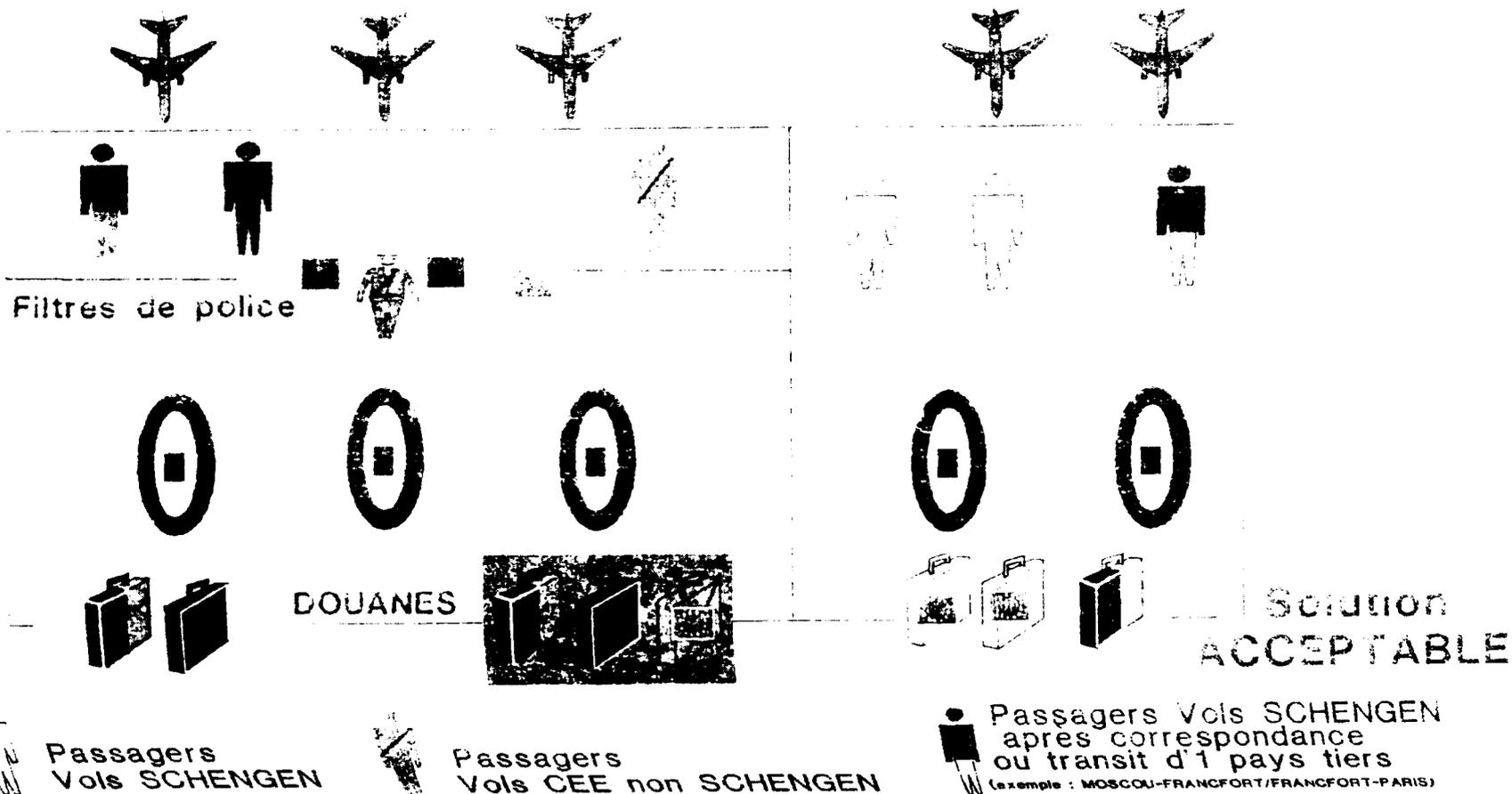
Aéroports de Paris

(DFD.P2 EC.C.PG DG.Z.ME)

# ABOLITION DES CONTROLES

ABOLITION DES CONTROLES DES BAGAGES

ABOLITION DU CONTROLE DES PERSONNES (SCHENGEN)



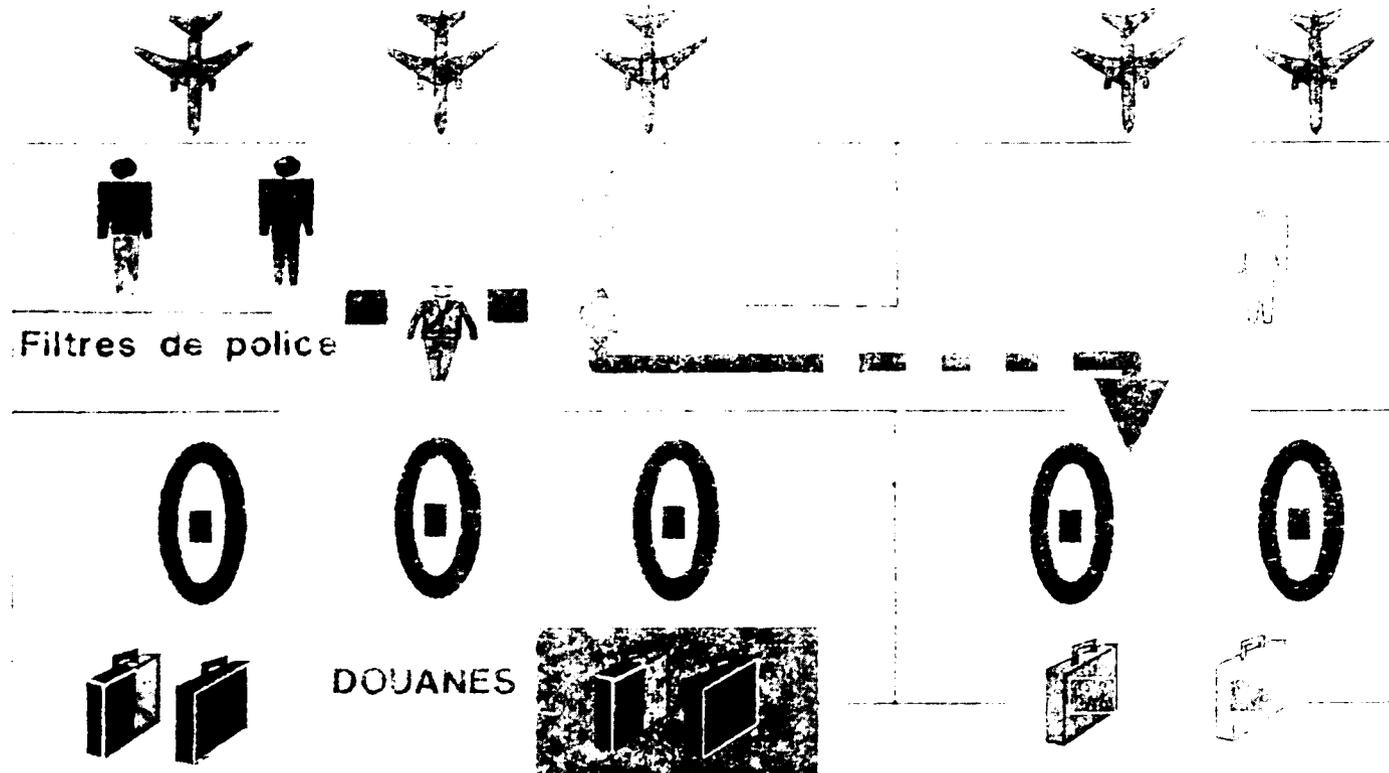
**ADP**

Aéroports de Paris

( D.F.D.P2 EC.C.PG DG.Z.ME )

# ABOLITION DES CONTROLES

( 2 ) - 2 ABOLITION DES CONTROLES BAGAGES AU 1/1/93



Filtres de police

DOUANES

Solution

TRES CONTRAIGNANTE

ADP

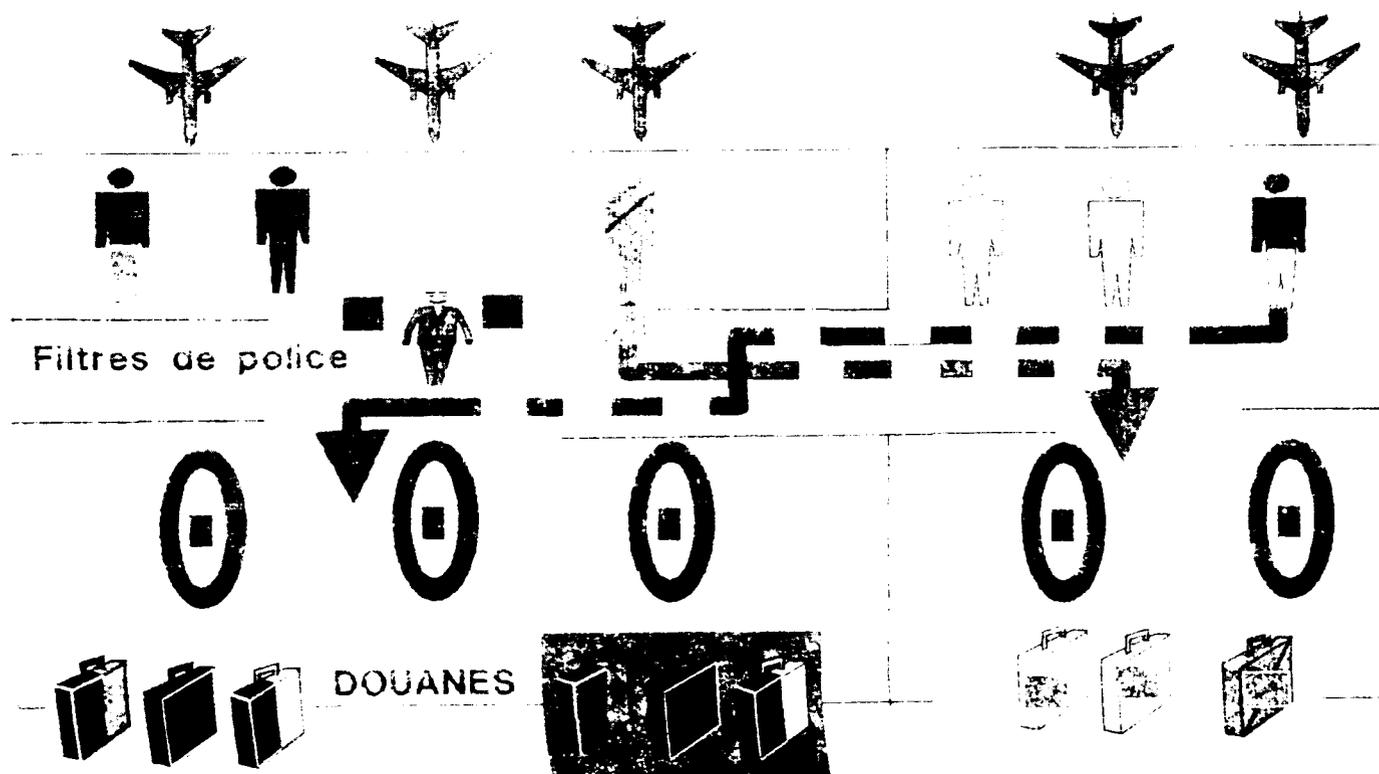
Aéroports de Paris

( DF.D.P2 EC.C.P6 DG.Z.ME )

# ABOLITION DES CONTROLES

4 H 2 2 ABOLITION DES CONTROLES DES BAGAGES

- ABOLITION DU CONTROLE DES PERSONNES (SCHENGEN)



**ADP**

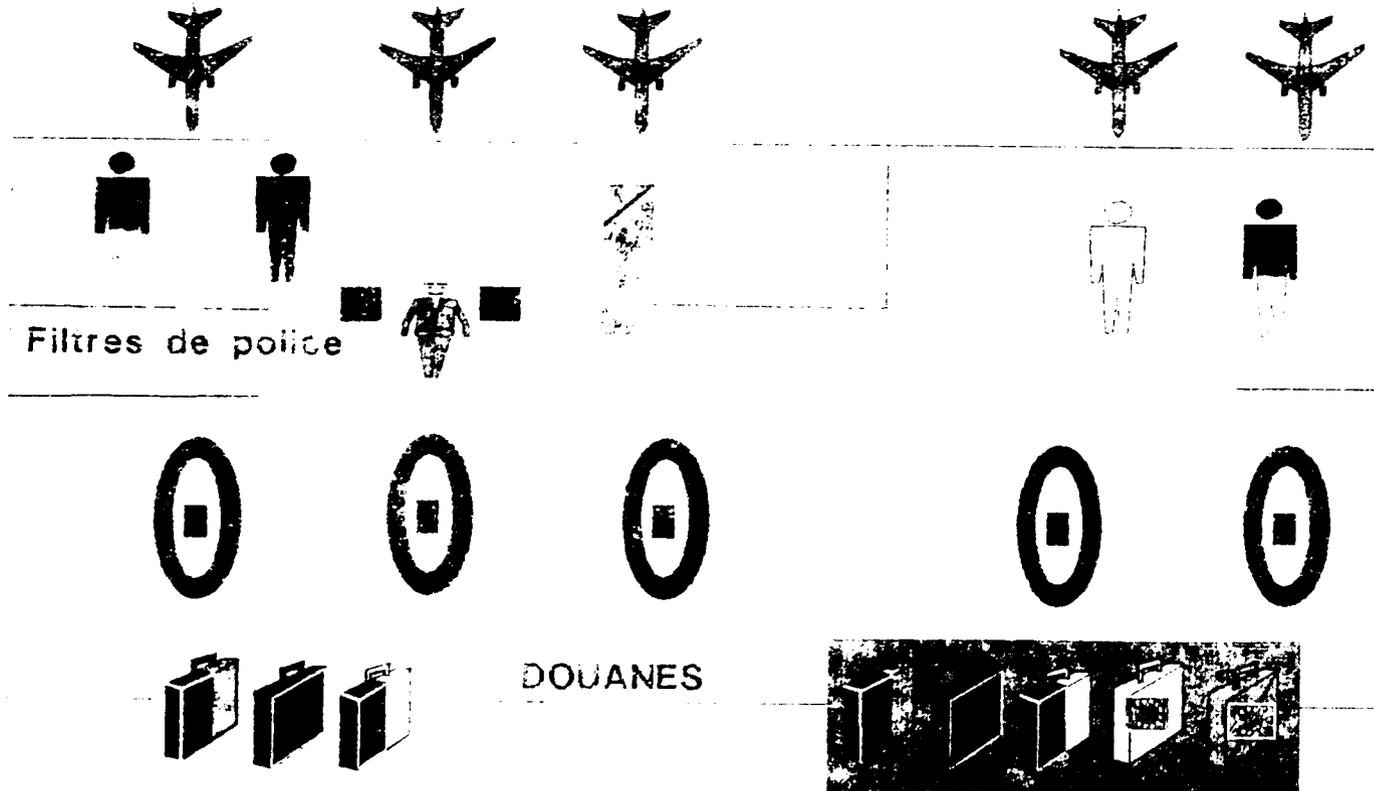
Aéroports de Paris

( DF.D.P2 EC.C.PG DG.Z.ME )

# ABOLITION DES CONTROLES

5 H 2.3 ABOLITION DES CONTROLES DES BAGAGES

+ ABOLITION DU CONTROLE DES PERSONNES (SCHENGEN)



Seuls les bagages sans étiquette CEE  
sont susceptibles d'être contrôlés

Solution  
**ACCEPTABLE**

**ADP**

Aéroports de Paris

( DF.D.P2 EG.C.PG DG.Z.ME )

**ECHEANCE DU 1/1/93  
SUPPRESSION DES CONTROLES DOUANIERS  
SUR LES VOLS CEE**

**2 schémas sont théoriquement possibles :**

**Schéma H.1** . Les passagers CEE suivent le circuit international, mais leurs bagages de soute ne sont plus contrôlés aux filtres douaniers de sortie grâce à un étiquetage distinctif

**Schéma H.2** . Après les filtres d'immigration, les passagers des vols CEE bifurquent vers une suite de livraison bagages domestique

**ADP juge le schéma H.2 inapplicable**

- orientation difficile pour les passagers communautaires ;
- allongement de circuits pour les passagers communautaires ;
- perte de capacité des aéroports ;
- tri préalable des bagages de soute avant livraison à l'arrivée.

**SUPPRESSION DES CONTROLES DOUANIERS SUR LES VOLS CEE**  
**+ SUPPRESSION DES CONTROLES D'IMMIGRATION ET D'EMIGRATION**  
**AUX FRONTIERES INTERIEURES DES 8 PAYS SIGNATAIRES DE**  
**L'ACCORD DE SCHENGEN.**

3 schémas sont théoriquement possibles, par extension des schémas H.1 et H.2

Schéma H.1.1 : 2 circuits distincts :

- un circuit international + CEE non Schengen
- un circuit sans contrôle : National et Schengen

Schéma H.2.2 : Plus de circuit homogène, mais une salle de livraison bagages contrôlée et une salle non contrôlée. Les passagers sont distribués vers ces salles selon la nature de leur vol.

Schéma H.2.3 : Les passagers internationaux, CEE non Schengen et Schengen se trouvent dans une salle de livraison bagages commune. A la sortie de cette salle, seuls les bagages des passagers internationaux et issus d'une correspondance tiers peuvent d'être contrôlés

ADP considère que seuls les schémas H.1.1 et H.2.3 sont applicables ; le schéma H.2.2 génère des problèmes énormes d'orientation des passagers, de longueur des circuits, de tri bagages et de perte de capacité.

**SÉNAT**

— — —  
COMMISSION DE CONTROLE  
-SCHENGEN-

— — —  
LE PRÉSIDENT

*Republique Française*

Paris, le 8 novembre 1991

Madame Elisabeth GUIGOU  
Ministre délégué aux affaires  
européennes  
37, quai d'Orsay  
75007 Paris

**Lettre restée sans réponse  
à la date d'expiration de la Commission de Contrôle**

Madame le Ministre,

En application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête parlementaires, je vous demande de me transmettre la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'immigration, datée du 11 octobre 1991 (Com/91/1855).

Avec mes remerciements anticipés, je vous prie d'agréer, Madame le Ministre, l'assurance de ma haute considération.



**Paul MASSON**

**SÉNAT**

*Republique Française*

---  
COMMISSION DE CONTRÔLE  
«SCHENGEN»

Paris, le 27 novembre 1991

---  
Le Rapporteur

Madame Elisabeth GUIGOU  
Ministre délégué aux Affaires  
européennes  
37, quai d'Orsay

75007 PARIS

**Lettre restée sans réponse  
à la date d'expiration de la Commission de Contrôle**

Madame le Ministre,

En application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête parlementaires, je vous demande de me transmettre les documents suivants :

- le document dit de Palma, adopté par le Conseil de Madrid de juillet 1989, relatif à la libre circulation des personnes ;
- la Convention de Dublin du 15 juin 1990 sur le traitement des demandes d'asile ;
- l'arrangement administratif franco-allemand en matière de police du 1er février 1991 ;
- les conclusions de la conférence de Berlin sur l'immigration.
- la liste commune des Etats tiers dont les ressortissants seront soumis à une obligation de visa ;

Avec mes remerciements anticipés, je vous prie d'agréer,  
Madame le Ministre, l'assurance de ma haute considération. *et mon meilleur*

*Souvenir*

*Xillef*  
Xavier de VILLEPIN

**SÉNAT**

— . —  
COMMISSION DE CONTRÔLE  
«SCHENGEN»

— . —  
LE RAPPORTEUR

*Republique Française*

Paris, le 27 novembre 1991

Monsieur Philippe MARCHAND  
Ministre de l'Intérieur  
Place Beauvau

75008 PARIS

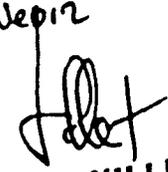
**Lettre restée sans réponse  
à la date d'expiration de la Commission de Contrôle**

Monsieur le Ministre,

En application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête parlementaires, je vous demande de me transmettre les documents suivants :

- le manuel commun élaboré pour faciliter la tâche des services de contrôle aux frontières extérieures ;
- le programme d'action du groupe Trévi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération. et *mon meilleur souvenir*

  
Xavier de VILLEPIN

**SÉNAT**

---  
COMMISSION DE CONTRÔLE  
"SCHENGEN"

---  
LE RAPPORTEUR

*République Française*

Paris, le 27 novembre 1991

Monsieur Paul QUILÈS  
Ministre de l'Équipement, du Logement, des  
Transports et de l'Espace

Grand-Arche  
La Défense

92055 PARIS-LA-DÉFENSE

**Lettre restée sans réponse  
à la date d'expiration de la Commission de Contrôle**

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir me préciser les instructions que vous avez données aux aéroports civils français pour la mise en oeuvre des dispositions de l'article 4 de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

Avec mes remerciements anticipés, je vous prie d'agréer,  
Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération. *et mon meilleur*  
*salut*



**Xavier de VILLEPIN**